

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN ROUMANIE DE 1920 à 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 10 Juin 1933, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris.*

PAR

LUDOVIC IAVORSCHI

PRÉSIDENT : M. Charles RIST

SUFFRAGANTS : M. Gaston JÈZE

M. Edgard ALLIX

PARIS

LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE J. GAMBER, S. A.

Rue Danton

1933

**L'Equilibre Budgétaire en Roumanie
de 1920 à 1932**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552815_0004

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE EN ROUMANIE DE 1920 à 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 10 Juin 1933, à 14 heures
à la Faculté de Droit de l'Université de Paris.*

PAR

LUDOVIC IAVORSCHI

PRÉSIDENT : M. Charles RIST
SUFFRAGANTS : M. Gaston JÈZE
M. Edgard ALLIX

PARIS

LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE J. GAMBER, S. A.
Rue Danton

—
1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE.

A MADAME ET MONSIEUR JEAN PETROVICI
*Ancien Ministre de l'Instruction Publique
de Roumanie,*

Humble témoignage de ma reconnaissance.

AVANT-PROPOS

Le présent ouvrage, comme son titre l'indique, est une étude concernant l'exécution des budgets généraux des recettes et dépenses de l'Etat, pour la période des années de 1920 à 1932, ayant trait surtout à l'équilibre budgétaire.

La masse des arriérés résultant de l'accumulation des déficits de cette période, la comptabilisation et les possibilités de liquidation indiquent, nécessairement, les problèmes que nous avons à traiter.

Il est évident, qu'au cours de cette période, nous aurons souvent l'occasion de relever des dérogations, dont quelques-unes graves, aux principes d'une bonne gestion financière.

Les critiques que nous allons formuler seront de toute objectivité, en examinant seulement les faits, les seuls intéressants dans la présente étude.

Nous ne saurions conclure sans apporter nos remerciements à Monsieur le Professeur Jean Tutuc, Conseiller Technique au Ministère des Finances, qui nous a donné la possibilité matérielle de faire cet ouvrage.

Qu'il veuille bien trouver ici, le témoignage de notre parfaite reconnaissance.

CHAPITRE PREMIER

Examens des Budgets généraux des recettes et dépenses pour la période des années 1920-1932 du point de vue de l'équilibre (1).

A. — LE PROBLÈME DES CRÉDITS DE TRÉSORERIE.

Les budgets pour la période des années 1920-1932, à l'exception de ceux concernant les exercices financiers 1920-1921 et 1931, ont été établis, dès le début, en équilibre apparent.

Mais, de 1920 à 1929 inclusivement, la physionomie initiale de chaque budget a changé au cours de l'exercice financier annuel respectif, du fait de l'ouverture des « crédits de trésorerie » qui ne sont, en réalité, que des crédits extra-budgétaires.

Normalement, ces crédits extra-budgétaires devraient avoir leur recouvrement réel correspondant, mais en fait, la plupart d'entre eux n'ont qu'un recou-

(1) Les chiffres dont nous nous sommes servis pour la présente étude, concernant les crédits extra-budgétaires ainsi que l'exécution des budgets, nous ont été fournis par les Bureaux de la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat du Ministère des Finances.

vement fictif composé des soi-disants « excédents de recettes » ou « disponibles d'ordonnancements » et qui constituaient en même temps, une grave dérogation aux prescriptions de la Loi de la Comptabilité de l'Etat (1).

Il est évident, qu'en examinant les budgets de la Roumanie au point de vue de l'équilibre, et afin de pouvoir en donner une situation exacte, il faudrait avoir — pour tout l'intervalle de l'ouverture de ces crédits extra-budgétaires (1920-1929) — le solde résultant de la comparaison entre le total de ces crédits pour chaque exercice en particulier, et la somme représentant les recouvrements de ces crédits dans la mesure où ils ont été effectués.

La Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat n'a pas effectué jusqu'à présent ces travaux, donc nous ne sommes pas à même d'avoir ce solde.

D'après les recherches entreprises par nous, ainsi que les informations que nous détenons, le recouvrement de ces crédits a été fait dans une mesure tellement réduite, qu'en effectuant l'opération de la déduction des soldes restants, les chiffres qui en résulteraient ne sauraient modifier, que dans une très faible mesure, les sommes totales des crédits extra-budgétaires, sur la base desquels nous allons entreprendre

(1) Voir : exposé des motifs de la Loi de Finances promulguée par H. D. R. n° 3.680, publié dans le *Moniteur Officiel* n° 1, du 1^{er} janvier 1933.

l'examen des budgets, au point de vue de l'équilibre.

Ce n'est que dans le courant de l'exercice financier 1929 que le Ministère des Finances, par une adresse circulaire (1) a interdit à tous les départements d'effectuer un nouvel engagement sur ces crédits extra-budgétaires, et a demandé l'établissement de la situation précise de chacun de ces crédits.

On a constaté alors que les Ministères n'étaient pas capables d'établir la situation précise de ces crédits ; qu'un grand nombre des crédits employés n'avaient pas eu de recouvrements réels, et que d'autres étaient reportés d'un exercice financier à l'autre, malgré la disparition, entre temps, du but et des moyens qu'ils avaient représentés (2).

En réalité, les paiements effectués en vertu de ces crédits ouverts, étaient faits des disponibilités du trésor, et produisaient ainsi systématiquement des découverts dans le trésor, lesquels, en s'accumulant, ont abouti à la perte de l'élasticité que le trésor devait avoir normalement.

Donc, pour pouvoir établir réellement les excédents ou les déficits budgétaires, concernant la période des années 1920-1929 inclusivement (3), il faut absolument

(1) Voir : l'adresse circulaire du Ministère des Finances n° 166.241, du 25 juin 1929.

(2) Voir : l'exposé des motifs précité.

(3) Avec l'exercice financier 1930 on n'enregistre plus de crédits extra-budgétaires ; la nouvelle Loi pour la Comptabilité Publique, entrée en vigueur à la date du 1^{er} janvier, les interdisant.

ajouter aux dépenses effectuées sur le compte de chacun de ces exercices, dans le cadre strict budgétaire, les dépenses effectuées en vertu des crédits extra-budgétaires ; ces derniers, comme il a été mentionné ci-dessus, ont profondément changé l'aspect initial de ces budgets, changement dont on n'a pas tenu compte lors de l'établissement des comptes généraux d'exécution des budgets, ce qui explique les raisons pour lesquelles ces budgets ont, dans la plupart des cas, été présentés comme excédentaires, alors qu'en réalité ils étaient fort déficitaires au moment de leur clôture ; c'est ce que nous allons démontrer plus loin.

B. — EXAMEN DES BUDGETS
POUR LA PÉRIODE DES ANNÉES 1920-1932
AU POINT DE VUE DE L'ÉQUILIBRE

A) *Le budget de l'exercice financier 1920-1921.*

Le budget de l'exercice financier 1920-1921 marque une nouvelle étape dans nos finances publiques. Ce budget constitue le premier essai d'établissement d'un budget unitaire pour tout le territoire de la Roumanie reconstituée. Il représente donc un événement important pour la vie financière du pays.

Pour l'élaboration de ce budget, une commission budgétaire fût nommée en décembre 1920, laquelle — vu les difficultés de coordination des données né-

cessaires, dues au fait que depuis 1916 nous n'avions plus eu un budget proprement dit et que les dépenses et les recettes devaient être calculées selon les besoins du pays nouvellement reconstitué — n'a pas été à même de préparer le budget pour la session d'août 1920.

Le gouvernement a renoncé alors à s'assumer le projet de Loi et a laissé — exceptionnellement — à l'initiative parlementaire la charge d'établir le budget pour cet exercice financier.

Ce budget a été établi comme il suit :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
6.090.920.000 +	
509.080.000 déficit	
6.600.000.000 »	6.600.000.000 »

il ressort donc des données ci-dessus que le législateur même avoue l'impossibilité de réaliser, du moins en apparence, l'équilibre budgétaire et inscrit un déficit de 509.080.000 lei, qui augmentera au fur et à mesure de l'exécution du budget, pour atteindre, à la fin de l'exercice financier, une somme beaucoup plus élevée, comme nous allons le voir plus loin.

La Caractéristique de ce Budget.

Etant données les conditions anormales dans lesquelles a été élaboré ce budget à cause des lois fis-

cales très différentes dans chacune des provinces annexées, il présente un caractère provisoire prononcé.

Aucun projet de reconstitution économique et financière du pays n'était encore élaboré, aucune nouvelle orientation n'était préconisée encore ; le premier budget de la Grande Roumanie reflète donc le chaos dans lequel se trouvait le pays aussitôt après la guerre.

L'Exécution du budget de l'exercice financier 1920-21.

Le déficit de 509.080.000 lei, reconnu dans l'exposé de motif même (1) du projet de ce budget, a été de beaucoup dépassé, comme on peut le voir ci-dessous :

a) *Déficit apparent.*

En comparant les recettes effectuées par rapport aux prévisions de cet exercice financier, il résulte un déficit apparent de 2.560.994.000 lei.

b) *Déficit comptable.*

Le montant du déficit, résultant de la comparaison entre les recettes et les dépenses effectuées, s'élève à : Lei 2.482.220.000
 auquel il faut ajouter la somme de .. » 1.091.360.000
 qui représente le total des crédits extra-
 budgétaires (2) ouverts au compte de cet
 exercice financier Total : Lei 3.573.580.000

(1) Voir : exposé des motifs du budget pour l'exercice financier 1920-1921, page 9.

(2) Voir : la question des crédits de trésorerie de la première partie de cette étude.

On arrive ainsi à un déficit comptable d'environ 3.500 millions, qui a constitué un découvert important dans le trésor public, si on pense au total des recettes effectuées au compte de cet exercice financier.

B) Le budget de l'exercice financier 1921-1922.

Ce budget a été voté le 19 juin 1921.

La principale préoccupation du Ministère des Finances à cette époque était la réorganisation des finances publiques (1).

Les principes formulés alors, à cet effet, étaient les suivants (2) :

1° La réduction des dépenses publiques dans la plus grande mesure, jusqu'à la limite qu'on ne saurait atteindre sans désorganiser les services.

2° L'augmentation des recettes par la création de nouveaux impôts, jusqu'à la limite qu'on ne saurait dépasser sans entraver la production.

3° Payement de nos anciennes dettes.

En examinant les points du programme sus-mentionné, on comprend aisément que la conception du Ministre des Finances était d'assurer un équilibre budgétaire par la méthode classique de la compres-

(1) Voir : Savel Radulesco, *La politique financière de la Roumanie depuis 1914*. Thèse. Paris 1923, p. 503.

(2) Voir : l'exposé des motifs du budget de l'exercice financier 1921-1922, p. 45.

sion des dépenses d'une part, et par l'augmentation des revenus d'autre part.

La lecture de l'exposé des motifs de ce budget nous démontre que l'auteur de ce budget croyait qu'il était impérieusement nécessaire d'établir un programme général de réorganisation et de consolidation du pays, échelonné sur plusieurs années. Mais cette idée, très juste, n'a pu être réalisée à cause du manque de continuité d'une politique financière appropriée, et c'est ce qui a constitué l'une des principales causes de la désastreuse situation actuelle.

D'ailleurs, nous reviendrons plus loin sur cette importante question, en y insistant davantage. Ce budget, qui représente certainement une tendance sincère pour débrouiller un état de choses confus, et pour orienter l'activité générale dans une période des plus troubles (1), a été établi de la façon suivante :

Budget ordinaire.

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
Leis 7.542.233.000	Leis 7.541.223.000

En ce qui concerne le chapitre des recettes de ce budget, nous observons une tendance accentuée d'appuyer le budget sur les contributions indirectes.

En effet, pour un montant de 3 milliards de contributions indirectes, les contributions directes ne repré-

(1) Voir: exposé des motifs du budget général de l'exercice financier 1921-1922, p. 45.

sentent qu'environ 700 millions de lei, somme qui pourrait être sensiblement majorée si on avait procédé à une réforme totale du système fiscal en Roumanie, en l'adaptant aux nouvelles conditions de vie.

En réalité, ce budget aussi a été établi d'après les dépenses du budget de l'exercice 1920-1921 (1) lequel — comme nous l'avons vu — a été un budget à caractère fictif prononcé, ce qui explique, en partie, sa structure défectueuse.

L'Exécution du budget de l'exercice financier 1921-1922.

Les crédits, accordés par ce budget, ont été beaucoup majorés par l'ouverture des soi-disants crédits de trésorerie, qui en ont complètement changé l'aspect initial.

Les crédits de trésorerie, qui en fait sont des crédits extra-budgétaires, ouverts au compte de cet exercice, s'élèvent à 2 millions de lei environ (1.968.992.540).

Nous donnons, ci-dessus, la situation approximative du budget pour l'exercice financier de 1921-1922, en tenant compte des dépenses effectuées, en raison des crédits sus-mentionnés :

(1) Le budget de l'exercice 1920-1921 était en réalité établi d'après l'image du budget de l'Ancien Royaume de 1901, qui était un budget des économies adapté à la crise de cette époque. Le budget de l'exercice financier 1920-1921, auquel on avait ajouté les budgets des nouvelles provinces, a été bâti sur le squelette du budget de l'exercice financier 1901, par des ouvertures de crédits supplémentaires et extra-budgétaires.

a) *Déficit apparent.*

Le total des recettes, effectuées au compte de cet exercice, a été de 6.912.777.000 lei lequel, déduit de la somme de 7.708.477.000 lei, qui représente les prévisions de cet exercice financier, donne une différence de 795.700.000 lei, représentant le déficit apparent de cet exercice.

b) *Déficit comptable.*

Aux dépenses effectuées dans la limite des crédits accordés par le budget, s'élevant à 6.918.271.000 lei il faut ajouter la somme de 1.968.992.540 lei qui représente les crédits extra-budgétaires de cet exercice financier ;
nous obtenons ainsi la somme de ... 8.887.263.540 lei qui représente le total des dépenses effectuées dans le courant de cet exercice.

En déduisant de ce total la somme de 6.912.773.000 lei, laquelle, comme on l'a déjà vu, représente le total des recettes effectuées sur le compte de cet exercice financier, nous obtenons un déficit comptable de 1.974.490.540 lei.

Donc, pour l'exercice financier de l'année 1921-1922, nous avons un découvert de trésorerie d'environ 2.000 millions.

Mais, durant cet exercice financier, nous avons eu, outre le budget général ordinaire, un budget extraordinaire, dont nous avons parlé au chapitre concernant

« Les Budgets Extraordinaires des Recettes et Dépenses ».

C) *Le budget de l'exercice financier 1922-1923.*

Le nouveau gouvernement, arrivé au pouvoir en janvier 1922, n'a pas eu le temps matériellement nécessaire pour préparer le nouveau budget avant le 1^{er} avril 1922, et cela d'autant plus que les nouvelles élections avaient fini seulement fin mars.

De ce fait, le gouvernement, en vertu de l'art. 113 de la Constitution, a décidé de prolonger le budget en cours, aussi pour l'exercice financier 1922-1923 (1).

D'ailleurs, le nouveau Ministre des Finances avait annoncé des grandes réformes fiscales, dont l'étude nécessitait un grand intervalle de temps, ce qui expliquerait, en partie, la décision qu'on avait prise de prolonger le budget de l'exercice financier 1921-1922 aussi pour l'année financière 1922-1923.

Donc, le budget pour l'exercice financier 1922-1923 n'est qu'une réédition du nouveau budget de l'exercice financier 1921-1922, modifié par la Commission Budgétaire en juillet 1921, et auquel on a ajouté ultérieurement, des crédits supplémentaires et extraordinaires (2).

(1) Savel Radulesco : œuvre citée, p. 157.

(2) Nous avons vu dans les pages précédentes, que le budget de l'exercice financier 1921-1922 a été établi d'après le budget de l'an-

En pareilles circonstances on ne peut pas parler d'un budget qui ait eu, à la base, une conception de réorganisation des finances de la Roumanie.

Ce budget a été établi comme il suit :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
10.498.283.482 lei	10.498.283.482 lei

*L'Exécution du Budget
de l'Exercice Financier 1922-1923.*

a) *Excédent ou déficit apparent.*

Le total des recettes, effectuées au compte de cet exercice financier, s'élève à 14.194.283.000 lei ; ce total rapporté à la somme de lei 10.498.283.000, qui représente les prévisions budgétaires pour cet exercice financier, donne une plus-value de 3.696.000.000 de lei, qui exprime l'excédent apparent de cet exercice financier.

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Les paiements, effectués au compte de cet exercice financier, s'élèvent à 10.468.108.000 lei

En y ajoutant la somme de 727.451.393 lei
représentant les crédits extra-budgétaires ouverts dans le cours de cet exercice financier, on obtient la _____
somme de 11.195.559.393 lei

née financière 1920-1921, lequel, à son tour, avait comme modèle le budget de l'Ancien Royaume de l'année financière 1901, en réalité un budget d'économies.

qui représente le total des dépenses effectuées au compte de cet exercice financier ; ce total, rapporté aux recettes effectuées en valeur de 14.194.458.000 lei, donne une plus value de 2.998.898.607 de lei, représentant l'excédent comptable de cet exercice financier.

L'excédent ou le déficit réel, le seul capable de nous fournir l'image juste des finances publiques durant cet exercice financier, ne peut pas être établi et les causes seront démontrées dans un paragraphe spécial, qui sera consacré à l'étude : « Des Déficits Réels ».

D) Le budget de l'exercice financier 1923.

(1^{er} avril 1923 — 31 décembre 1923).

Ce budget a été établi pour une période de 9 mois, afin de pouvoir introduire, à partir du 1^{er} janvier 1924, les budgets dont les exercices financiers devaient correspondre à l'année conformément au calendrier.

Le budget de cet exercice financier, dans la conception du Ministère des Finances d'alors, était destiné à faire la transition entre les budget antérieurs défectueux et le budget à venir de l'exercice financier 1924, lequel devait être basé sur le nouveau système fiscal dont l'application venait d'être commencée.

Ce qui caractérise d'abord ce budget, c'est le caractère unitaire dû à l'unification des services, déjà effectuée en 1922.

Une autre caractéristique est la tendance d'inscrire dans le budget une partie des engagements de l'Etat, qui n'avaient plus figuré dans les budgets des années précédentes, comme par exemple :

Le Service de la dette publique externe et le coupon de la rente d'expropriation (1).

Le budget de l'exercice financier 1923 a été établi de la manière suivante :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
15.406.457.918 lei	15.406.407.918 lei

L'Exécution du budget de l'exercice financier 1923

a) *Excédents ou déficits apparents.*

Le total des recettes, effectuées au compte de cet exercice financier, s'élève à la somme de 17.767.754.000 lei ; ce total, rapporté aux prévisions de cet exercice financier en somme de 15.406.458.000 lei, donne une plus-value de 2.361.296.000 lei, qui représente l'excédent.

b) *Excédents ou déficits comptables.*

Le total des paiements effectués au cours de cet exercice — comme nous l'avons mentionné plus haut — s'élève à la somme de Lei 13.639.002.000 à laquelle, si on ajoute la somme de » 6.519.449.036 représentant les crédits extra-budgétaires ouverts au compte de cet exercice financier, on obtient la somme de.. Lei 20.158.451.036

(1) Voir : l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice financier 1923, p. 19.

qui représente le total des paiements effectués au compte de l'exercice financier 1923.

Si on rapporte cette somme au total des recettes effectuées, on obtient une différence en moins de 2.390.697.036 lei, qui représente le déficit comptable de cet exercice financier.

On voit donc, que l'exercice de l'année financière 1923 est soldé par un déficit supérieur à la somme de 2.000 millions de lei.

E) *Le budget de l'exercice financier 1924.*

(1^{er} janvier — 31 décembre 1924)

Le budget de l'exercice financier 1924 présente, aussi, un caractère provisoire très marqué.

L'achèvement de la consolidation et la garantie de l'équilibre budgétaire paraît être la principale préoccupation de l'auteur du projet de budget pour cet exercice financier.

Pour la première fois, depuis la guerre, ont été inscrites dans le budget de cet exercice financier les sommes nécessaires pour l'amortissement de la dette publique, chose qui a constitué, assurément, un premier pas vers la rentrée dans le normal (1).

(1) Voir l'exposé de motifs du projet du budget de l'exercice 1924, page 11.

Ce budget a été établi comme il suit :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
24.000.000.000 lei	24.000.000.000 lei

Une première remarque qui s'impose — si nous examinons la nature des recettes qui alimentent le budget de cet exercice financier — est la disproportion entre les impôts directs et les impôts indirects.

En effet, tandis que les prévisions pour les contributions directes représentent à peine une somme d'environ 3 milliards, les taxes de consommation, en échange, dans ce même budget s'élèvent à une somme d'à peu près 8.500 millions.

Nous voyons donc, pour ce budget aussi, la même tendance de faire plutôt appel aux impôts indirects.

L'Exécution du Budget de l'Exercice 1924.

a) Excédents ou déficits apparents.

Le total des recettes, effectuées au compte de cet exercice, s'élève à Lei 27.426.450.000
 Si on en déduit la somme de » 24.060.000.000
 qui représente les prévisions de cet exercice financier,
 on obtient une différence de Lei 3.366.450.000
 qui représente l'excédent apparent de cet exercice financier.

b) Excédents ou déficits comptables.

Les paiements, effectués au compte de cet exercice

financier, s'élèvent à Lei 21.403.639.000
à cette somme il faut ajouter » 8.949.939.383
représentant le total des crédits extra-
budgétaires ouverts dans le courant de
cet exercice financier.

On obtient ainsi la somme de ... Lei 30.353.578.383
représentant le total général des paiements effectués
au compte de cet exercice financier.

En rapportant ce total, à la somme de 27.426.450.000
lei, qui représente le total des recettes de cet exercice,
on obtient un déficit comptable de 2.927.128.383 lei.

F) *Le budget de l'exercice financier*
de l'année 1925.

Le budget de l'exercice financier de l'année 1925 ne
représente rien de particulier, par rapport aux bud-
gets précédents :

Les mêmes tâtonnements empiriques qui ne sont pas
basés sur une conception d'orientation économique et
financière, avec cependant une note particulière qui
est l'augmentation continue du budget des recettes et
des dépenses, comme nous le verrons ci-dessous, sous
l'influence de l'inflation monétaire.

Ce budget a été établi comme il suit :

<i>Recettes.</i>	<i>Dépenses.</i>
31.750.000.000 lei	31.750.000.000 lei

Il marque ainsi une augmentation de 7.750.000.000 lei, par rapport au budget de l'année précédente.

Comme par le passé, on remarque la même tendance : baser le budget sur les contributions indirectes. En effet, tandis que le montant des impôts directs s'élève à 2.990.000.000 lei, celui des taxes de consommation atteint 8.500 millions de lei.

*L'Exécution du Budget de l'Exercice financier
de 1925.*

a) Excédent ou déficit apparent.

Les recettes, effectuées au compte de cet exercice financier, indiquent un montant de 33.978.447.000 lei, duquel, rapporté à la somme de 31.750.000.000 lei, représentant les prévisions de cet exercice financier, on obtient un excédent apparent de 2.228.447.000 lei.

b) Excédent ou déficit comptable.

Les paiements, effectués au compte de cet exercice financier, s'élèvent à la somme de. Lei 29.439.951.000

Si on ajoute à celle-ci la somme de » 6.189.550.418
représentant les crédits extra budgétaires ouverts au compte de cet exercice financier, on obtient le total général des dépenses effectuées en valeur de
Lei 35.629.501.418

Les recettes, effectuées au compte de cet exercice financier, sont de 33.978.447.000 lei ; cette somme, rap-

portée au total général des dépenses, donne un déficit comptable de 1.651.054.418 lei.

G) *Le budget de l'exercice financier 1926.*

Le Ministre des Finances d'alors affirmait — dans l'exposé des motifs du projet de budget de cet exercice financier — que l'exercice financier de l'année précédente (1925) clôturait le 4^e budget en équilibre de la Grande-Roumanie (1).

L'examen des budgets — du point de vue de l'équilibre — que nous venons d'envisager, nous permet de constater le manque de fondement des affirmations qui ont été faites.

Nous avons pu constater, à cette occasion, que le seul budget qui présentait un excédent comptable, était celui de l'exercice financier 1922-1923, tous les autres budgets se sont soldés par des déficits de milliards de lei.

Ce budget est modifié par rapport aux budgets antérieurs; à savoir, dans le budget de cet exercice ne figurent plus les administrations C. F. R., P. T. T., Caisse des Pensions, qui ont leurs budgets autonomes.

Il s'ensuit une diminution du budget général, en valeur de 12 milliards (2).

(1) Voir : exposé des motifs du projet de budget de l'exercice financier 1926, p. 3.

(2) Voir : Charles Rist, Rapports Spéciaux; juillet 1932, annexe VI.

Ce budget, a été établi comme il suit :

<i>Recettes.</i>	<i>Dépenses.</i>
29.250.000.000 lei	29.250.000.000 lei

Ce budget, non plus, n'était pas basé sur un système fiscal approprié aux nouvelles conditions ; une organisation complète du système fiscal n'était pas encore réalisée et c'était dans l'intention de l'auteur de ce budget d'accomplir cette œuvre dans le courant de cet exercice financier (1).

Nous voyons donc que, pendant cet exercice financier, on n'avait pas encore définitivement fixé le cadre de la politique fiscale de la Roumanie.

L'Exécution du Budget de l'Exercice financier 1926.

a) *Excédent ou déficit apparent.*

Les recettes, effectuées au compte de cet exercice financier, s'élèvent à 31.224.228.000 lei ; en rapportant cette somme au montant des prévisions qui atteint 29.250.000.000 lei, on obtient un excédent apparent de 1.974.228.000 lei.

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Le montant des paiements, effectués au compte de cet exercice financier, s'élève à 28.499.343.000 lei

Si on ajoute à celui-ci les crédits
extra-budgétaires de 4.469.708.958 lei
on obtient un total général des dé-
penses effectuées de 32.969.051.958 lei

(1) Voir : exposé des motifs cité, p. 10.

En déduisant de ce total général
la somme de 31.224.228.000 lei
qui représente les recettes de cet
exercice financier, il en résulte une
différence de 1.744.823.958 lei
qui représente le déficit comptable de cet exercice
financier.

H) *Le budget de l'exercice financier 1927.*

Le budget général de l'exercice financier de l'année 1927 a été diminué de 16 milliards de lei, du fait de la création, en 1926, des budgets autonomes pour les administrations des C. F. R., P. T. T., et de la Caisse des Pensions (1).

Le budget général des revenus et dépenses de cet exercice financier a été établi de la manière suivante :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
33.390.000.000 lei	33.390.000.000 lei

L'Exécution du budget de l'exercice financier 1927.

a) *L'excédent ou déficit apparent.*

L'arrangement des chiffres ci-dessous, à savoir :

En déduisant des recettes, effectuées au compte de
l'exercice financier de l'année 1927 de
lei 36.007.521.000

(1) Voir : Charles Rist, œuvre citée, annexe VI.

les prévisions de cet exercice financier de	lei	34.640.000.000
on a obtenu un excédent apparent de lei		1.367.521.000
b) <i>Excédent ou déficit comptable.</i>		
Si on ajoute au montant des paiements effectués de	lei	22.136.743.000
les crédits extra-budgétaires de cet exercice financier de	lei	5.735.111.566
on obtient le total général de dépenses effectuées de	lei	37.871.854.566
En y déduisant le montant des recettes qui s'élève à	lei	36.007.521.000
on obtient une différence de	lei	1.864.333.566
qui représente le déficit comptable de cet exercice financier.		

I) *Le budget de l'exercice financier 1928.*

« Avec le budget en cours nous clôturons le sixième exercice financier, dans lequel les dépenses ont pu être maintenues au niveau des recettes ».

C'est l'affirmation par laquelle le Ministre des Finances de cette année-là commence l'exposé des motifs au projet de budget général de l'exercice financier 1928 (1).

(1) Voir : l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice financier 1928, p. 7.

Or, dans les pages précédentes, nous avons démontré par des chiffres, l'inexactitude de cette affirmation, et lorsque nous examinerons le budget de l'exercice financier 1928, nous constaterons que le déficit de cet exercice financier accuse de sérieuses augmentations par rapport aux déficits des exercices financiers précédents.

Ce budget, considéré par son auteur même comme un budget d'attente (1), ne s'appuyait pas encore sur un système fiscal unitaire, malgré le nombre d'années qui s'étaient écoulées depuis la guerre.

Jusqu'en 1928, on n'avait réalisé, quant à l'œuvre d'unification et d'adaptation du système des impôts aux nouvelles conditions, que la réforme des contributions directes de 1923 et l'unification des droits de timbre et d'enregistrement de 1927.

Le budget de cet exercice financier a été établi de la manière suivante :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
38.350.000.000 lei	38.350.000.000 lei

L'Exécution du budget de l'exercice financier 1928

a) Excédent ou déficit apparent.

Les prévisions budgétaires de cet exercice ont été de lei 38.350.000.000

Les recettes effectuées au compte de

(1) *Idem*, p. 49.

cet exercice financier, s'élevant seulement à la somme de lei 32.767.837.000
 donnent un déficit apparent de lei 5.582.163.000

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Si on ajoute aux paiements budgétaires effectués, en valeur de lei 35.223.580.000
 les crédits extra-budgétaires de cet exercice financier de lei 953.684.487
 on obtient le total général des dépenses effectuées, en valeur de lei 36.177.269.487

En diminuant les recettes effectuées au compte de cet exercice financier de lei 32.767.837.000

on obtient une différence de lei 3.406.432.487
 qui représente le déficit de cet exercice.

J) *Le budget de l'exercice financier 1929.*

Le budget de l'exercice financier 1929 est en réalité le premier budget de transition de notre pays.

Il marque une tendance accentuée d'adaptation à la structure organique du pays.

La loi des finances du 29 juillet 1929 a modifié le budget de cet exercice financier en cours, par la rectification des crédits ouverts et par la création de nouvelles ressources fiscales (1).

(1) Charles Rist, *ibid.*, annexe VI.

Dans le cours de cet exercice financier, on a réalisé une œuvre importante : La Réforme Monétaire du 7 février 1929.

La nouvelle loi monétaire détermine la valeur du lei à 10 milligrammes or, au titre de 9/10, et fixe en même temps les conditions de conversion de la monnaie or ou des devises équivalent à l'or.

La stabilisation de la monnaie était destinée d'une part à mettre fin à une politique budgétaire anormale, dont nous avons mentionné les conséquences lorsque nous avons étudié les budgets du point de vue de l'équilibre, et d'autre part, à liquider le passé, en marquant de la sorte une ère nouvelle dans nos finances publiques.

Le programme de stabilisation, dans la seconde partie, fixe comme principe de base, le maintien de l'équilibre budgétaire, condition primordiale pour le maintien de la stabilisation.

Le budget de l'exercice financier 1929 a été établi de la manière suivante :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
38.300.000.000 lei	38.300.000.000 lei

L'Exécution du budget de l'exercice 1929.

a) *Excédent ou déficit apparent.*

Les prévisions budgétaires initiales de cet exercice financier ont été réduites par la Loi du 29 juillet 1929 à lei 37.217.630.921

Les recettes effectuées au compte de
cet exercice financier étant de ... lei 36.018.350,000
il résulte un déficit apparent de ... lei 1.199.280.921

b) *Excédent ou déficit comptable.*

En ajoutant au quantum des paye-
ments budgétaires effectués, de lei 35.035.000.000
les crédits extra-budgétaires de cet
exercice financier de lei 261.747.504
on obtient un total général des dépenses
effectuées, qui s'élève à lei 35.296.747.504

Ce total, rapporté aux recettes effectuées au compte
de cet exercice financier, en somme de 36.018.350.000
lei, nous donne la différence de 721.602.496 lei, qui
représente l'excédent comptable de cet exercice finan-
cier.

Ce résultat favorable est dû, en majeure partie, aux
rectifications des crédits ouverts ainsi qu'au nouvel
effort fiscal demandé par la Loi des Finances du
29 juillet 1929.

Le budget de l'exercice financier 1929 est le second
et dernier budget, compris dans la période des années
1920-1932, qui se soit soldé par un léger excédent
comptable.

K) *Le budget de l'exercice financier 1930.*

Le budget de cet exercice financier est le premier
budget après la stabilisation monétaire légale.

Ce budget a été établi comme il suit :

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>
37.450.000.000 lei	37.450.000.000 lei

et il présente, en apparence, une réduction de 250.000.000 de lei par rapport au budget de l'année précédente.

En réalité, ce budget accuse une augmentation sensible, par rapport au budget de l'exercice financier 1929, car, l'application de la Loi pour l'Organisation et l'Administration sur des Bases Commerciales des Entreprises et Biens Publiques, a créé — le 1^{er} janvier 1930 — les régies publiques commerciales, dont les recettes et les dépenses figuraient dans les budgets des départements dont elles dépendaient auparavant.

Donc, si on tenait compte des régies publiques commerciales qui ne figurent plus dans le budget de cet exercice financier, le budget de l'exercice financier 1930 accuse une augmentation de 4.772.182.495 lei, par rapport au budget de l'exercice financier 1929.

De même, il faut signaler que dans ce budget ont été inscrites, pour la première fois, des ressources exceptionnelles, destinées aux paiements des arriérés(1) en somme d'environ 2.000 millions (1.768.519.586).

En même temps que ce budget, l'application des dispositions de la nouvelle Loi de la Comptabilité de

(1) Voir : Charles Rist, *ibid.*, annexe VI.

l'Etat, par laquelle on a introduit dans les administrations publiques la comptabilité en partie double, à la place du système défectueux de la comptabilité simple, explique pourquoi l'exercice financier de l'année 1930 est le premier dans lequel les règles normales d'exécution du budget sont, en bonne partie, respectées.

Au point de vue de sa structure, ce budget marque un pas résolu vers l'adaptation sincère aux réalités économique-financières de notre pays.

Ainsi, nous allons relever le fait que les appointements du personnel sont inscrits dans le budget selon la réalité, en faisant disparaître l'anomalie, qui existait jusqu'alors, d'inscrire séparément les appointements de base qui ne représentaient qu'environ 14 % des appointements intégraux, le reste étant compris dans les sommes globales représentant les allocations pour la vie chère et autres accessoires.

On sait que cette pratique favorisait de multiples irrégularités, en offrant, en même temps, la possibilité d'engager un personnel provisoire, (dont l'indemnisation quotidienne était payée de ces fonds globaux), qui constituait un lest inutile pour nos budgets.

L'Exécution du Budget de l'Exercice 1930.

a) Excédent ou déficit apparent.

Les prévisions budgétaires de cet exercice financier ont été de 37.450.000.000 lei

Les recettes effectuées au compte
de cet exercice financier étant seule-
ment de 31.155.189.000 »

il résulte un déficit apparent de .. 6.294.811.000 »

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Le total des recettes effectuées au compte de cet
exercice financier s'élève à la somme
de 31.155.189.000 lei

Ce total rapporté au total des
payements qui s'élève à 31.578.858.000 »
donne une différence de 423.669.000 »
qui représente le déficit comptable de cet exercice fi-
nancier.

L. — *Le Budget de l'Exercice financier 1931.*

Le budget initial de cet exercice financier a été rec-
tifié entièrement par la loi du 1^{er} juillet 1931 (1^{er} jan-
vier, 31 décembre 1931).

Nous allons, donc, envisager seulement l'exécution
du budget rectifié, qui a été établi comme il suit :

Recettes.

Impôts directs	9.310.000.000 lei
a) Douanes	4.575.000.000 »
b) Taxes sur l'alcool et les bois- sons alcooliques	1.250.000.000 »

Impôts indirects :

c) Taxes sur d'autres articles de consommation	2.589.960.546	»
d) Chiffre d'affaires	2.000.000.000	»
e) Spectacles	100.000.000	»
Timbres et enregistrement	4.150.000.000	»
Excédents des Caisses Autonomes et Régies Publiques Commer- ciales	5.477.917.747	»
Exploitation des biens de l'Etat ..	767.500.522	»
Ministère des Finances	850.583.674	»
» de l'Intérieur	37.988.000	»
» de la Justice	146.950.000	»
» des Affaires Etrangères..	70.000.000	»
» de l'Agriculture et des Domaines	196.490.000	»
» du Travail de la Santé et de la Protection Sociale.	24.262.467	»
» de l'Industrie et du Com- merce	167.370.000	»
» de l'Armée	124.269.352	»
» des Travaux Publics et des communications ..	12.650.000	»
» de l'Instruction Publique et des Confessions	29.011.354	»
Total	31.879.953.671	»

Somme obtenue par la réduction des appointements des employés des Administrations des Ministères, Caisses Autonomes et Régies Pu- bliques Commerciales	3.426.000.000 »
Somme obtenue par la compression des dépenses aux Régies publiques Commerciales, Caisses autonomes, Chambres d'Agriculture, Cham- bres d'Industrie et du Commerce ainsi que par les nouvelles recettes réalisées dans le Budget général de l'Etat au compte des Ministères des Finances et de l'Armée	798.897.633 »
Total	36.094.851.204 »
Déficit	2.250.926.355 »
Total général	38.345.777.659 »

Dépenses.

Ministère des Finances	14.567.782.403 lei
» de l'Intérieur	1.812.991.921 »
» de la Justice	1.351.672.903 »
» des Affaires Etrangères ..	260.794.000 »
» de l'Agriculture et des Domaines	906.220.372 »
» du Travail, de la Santé et de la Protection Sociale.	1.259.992.548 »

Ministère de l'Industrie et du Com-		
merce	358.964.500	»
» de l'Armée	10.251.154.336	»
» des Travaux Publics et		
des Communications ..	129.764.558	»
» de l'Instruction Publique		
et des Confessions	6.669.020.118	»
La Présidence du Conseil des Mi-		
nistres	77.520.000	»
Total	37.645.777.659	»
Fond pour l'ouverture des crédits		
supplémentaires et extraordinaires	700.000.000	»
Total général	38.345.777.659	»

En examinant la manière dont ce budget a été établi, la première remarque qui s'impose, est la suivante :

Au chapitre des recettes, la somme de 4.214.897.633 lei figure comme résultat des réductions effectuées sur les appointements des employés des Administrations des Ministères, Caisses Autonomes et Régies Publiques Commerciales, ainsi que de la compression des dépenses des Caisses Autonomes.

Cette somme constitue-t-elle, en réalité, un élément de recettes ?

Est-ce qu'il n'était pas plus normal d'opérer ces réductions au chapitre des dépenses, pour que le solde résulté puisse apparaître en balance avec les recettes ?

Nous ne pouvons voir ce procédé que comme un simple jeu de chiffres, destiné à offrir un équilibre purement apparent du budget.

En outre, la loi pour la ratification du budget du 1^{er} juillet 1932 rétablit la période complémentaire et inscrit dans le budget de cet exercice financier la somme de 3.114 millions de lei, représentant « les arriérés » de 1930, ajoutés aux crédits primitifs (1).

D'ailleurs, ce budget, comme nous l'avons déjà vu, a été, dès le début, établi avec un déficit de 2.250.926.355 lei, qui augmentera encore davantage durant l'exécution de ce budget, comme nous le verrons plus loin.

L'exécution du Budget de l'Exercice Financier 1931.

a) Excédent ou déficit apparent.

Les prévisions budgétaires de cet exercice financier s'élèvent à la somme de (2) 36.094.961.304 lei

Si on déduit les recettes effectuées
au compte de cet exercice financier,

(1) Voir : Charles Rist, *ibid.*, annexe VI.

(2) Cette somme contient aussi la somme de 3.426.000.000 de lei, résultant de la réduction des appointements des fonctionnaires des Administrations Ministérielles, Caisses Autonomes et Régies Publiques Commerciales qui figure dans le budget de cet exercice financier au chapitre des recettes, ainsi que la somme de 788.897.633 lei, représentant la compression des dépenses des Régies Publiques Commerciales, Caisses Autonomes, etc. Sur l'opportunité d'inscrire ces sommes dans les budgets des recettes, nous avons formulé nos critiques au paragraphe concernant l'établissement du budget de l'exercice financier de l'année 1931.

en valeur de 27.710.694.452 »
on obtient une différence en moins
de 8.348.266.852 »
qui représente le déficit apparent de cet exercice.

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Le total des paiements effectués au compte de cet exercice financier s'élève à la somme de (1) 29.797.247.000 lei

Si on déduit les recettes de cet exercice financier en somme de 27.710.694.452 »

on obtient une différence de 2.086.552.548 »
représentant le déficit comptable.

Si on ajoute le déficit initial inscrit dans le budget de 2.250.926.355 »

On obtient le total général de 4.337.478.903 »
qui totalise entièrement le déficit comptable de cet exercice financier.

(1) Les comptes d'exécution du budget 1931 indiquent une somme de 34.594.402.491, qui représente les dépenses effectuées au compte de cet exercice financier; dans ce total est comprise aussi la somme de 4.797.155.491 de lei, qui représente les ordonnances de paiements non acquittées qui ont été reçues en dépôt par le trésor, en échange d'un récépissé de « dépôt provisoire ».

Le Ministère des Finances a comptabilisé ces ordonnances comme dépenses effectives, mais en réalité ces sommes non pas été acquittées et elles constituent un des éléments de la dette flottante. Voyez les critiques formulées, à cet égard, au chapitre de la « Dette Flottante » et sa genèse.

M) *Le budget de l'exercice financier 1932.*

Pour l'exercice financier de l'année 1932, nous avons un budget ordinaire des recettes et dépenses, ainsi qu'un budget extraordinaire.

Nous nous sommes occupés du budget extraordinaire dans un chapitre spécial destiné aux budgets extraordinaires des recettes et dépenses ; nous allons maintenant étudier seulement le budget général ordinaire.

Ce budget a été établi comme il suit, d'après le niveau des recettes réelles de l'exercice financier 1931 :

Dépenses.

Impôts directs	7.300.000.000 lei
a) Douanes	3.100.000.000 »
b) Taxes sur l'acool et les boissons alcooliques	1.930.000.000 »
Impôts indirects :	
c) Taxes sur quelques articles..	2.150.000.000 »
d) Chiffres d'affaires	1.200.000.000 »
e) Spectacles	80.000.000 »
Taxes de timbres et impôts sur actes et faits juridiques	3.100.000.000 »
Excédents Dir. Spéciales et des Régies et Caisses Autonomes	4.637.856.000 »
Ministère des Finances	1.297.835.038 »
» de l'Intérieur	25.900.000 »

Ministère de la Justice	103.420.000	»
» des Affaires Etrangères..	56.000.000	»
» de l'Agriculture et des Domaines	132.400.000	»
» du Travail, de la Santé et de la Protection sociale	20.250.000	»
» de l'Industrie et du Com- merce	158.300.000	»
» de l'Armée	202.700.000	»
» des Travaux Publics et des Communications ..	9.420.000	»
» de l'Instruction Publi- que, des Confessions et des Arts	25.325.000	»
Total général	25.429.406.038	»

Dépenses.

Ministère des Finances	12.370.615.557 lei	
» de l'Intérieur	1.576.287.785	»
» de la Justice	904.471.200	»
» des Affaires Etrangères..	293.407.000	»
» de l'Agriculture et des Do- maines	449.064.713	»
» du Travail, de la Santé et de la Protection Sociale	1 220.837.329	»
» de l'Industrie et du Com- merce	203.636.900	»

Ministère de l'Armée	4.357.649.849	»
» des Travaux Publics et des Communications	72.102.990	»
» de l'Instruction, des Con- fessions et des Arts....	3.460.358.716	»
Présidence du Conseil des Minis- tres	20.975.000	»
Total	24.929.406.038	»
Fonds pour l'ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires	500.000.000	»
Total général	25.429.406.038	»

Le budget de cet exercice financier présente — par rapport au budget précédent — les modifications suivantes :

1° La suppression de quelques-unes des Régies-Autonomes ;

2° La création de nouveaux fonds spéciaux (1).

Prolongement de l'Exercice Financier 1932

jusqu'au 31 mars 1933.

Le budget de l'exercice 1932, par la Loi des Finances du 23 décembre 1932 (2), a été prolongé jusqu'au

(1) Charles Rist, *ibid.*, annexe VI.

(2) Voir : la Loi pour la modification de la date de l'ouverture de l'année financière et de la durée de l'exercice budgétaire, publiée dans le *Moniteur Officiel* n° 302, du 24 décembre 1932.

31 mars 1933, les recettes de la période 1^{er} janvier-31 mars 1933, étant établies au 1/4 des recettes du budget de l'exercice financier 1932.

En ce qui concerne les crédits de cette période, ils ont été fixés par cette Loi au 1/4 du solde entre les crédits accordés par le budget de l'exercice financier 1932, et le quantum des annulations opérées en cours d'exercice aux crédits respectifs.

En conséquence, au moment où nous écrivons ceci, l'exercice financier n'étant pas clôturé, nous ne décrivons que l'exécution du budget pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1932.

L'Exécution du Budget de l'Exercice Financier 1932.

(pour une période de 12 mois, 1^{er} janv.-31 déc. 1932)

a) *Excédent ou déficit apparent.*

Les prévisions budgétaires pour la période de 12 mois de cet exercice financier, s'élèvent à 25.429.406.038 lei

Si on déduit les recettes effectuées sur le compte de cette période 17.876.178.206 »
on obtient une différence en moins,

de 7.553.227.832

qui représente le déficit apparent jusqu'au 31 décembre 1932.

b) *Excédent ou déficit comptable.*

Le total des paiements effectués au compte de cette

période s'élève à (1) 18.848.071.135 lei

Si on en déduit les recettes effectuées durant cette période en valeur

de (2) 17.876.178.206 »

on obtient une différence en moins —————

de 971.892.929 »

qui représente le déficit comptable afférent à cette période.

Si malgré cela, on n'a pas enregistré un déficit comptable plus élevé que celui sus-mentionné, cela est dû au fait que la commission d'engagements près du Ministère des Finances, instituée conformément à l'art. 5 de la Loi Budgétaire de l'exercice financier 1932, a exercé un contrôle extrêmement sévère concernant tous les engagements de dépenses.

(1) Outre cette somme, l'Etat, dans le cadre des crédits budgétaires de cette période de l'exercice financier 1932, a contracté de nouvelles obligations de paiement, pour fournitures et matériel qu'on lui a livré et qu'il n'a pas encore réglé. Le quantum des sommes dues ainsi par l'Etat, est d'environ 2.000 millions de lei; il constitue d'ailleurs une partie de la dette flottante.

(2) Dans cette somme entre aussi les ordonnances de paiements, ainsi que les récépissés de dépôt provisoire admises en compensation des paiements, en valeur d'environ 1.000 millions. Donc, le total des recettes effectivement réalisées au compte de cette période doit être déduit de cette somme. Il résulte que le déficit comptable de la période de 12 mois de l'exercice 1932 — qu'on a établi en se basant sur les chiffres contenus dans les situations de la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat — est moins important qu'en réalité.

C. — LE PROBLÈME DES PAYEMENTS

« AU PORTEFEUILLE »

Les déficits comptables, établis par nous à l'occasion de l'étude des budgets roumains pour la période des années financières 1920 à 1932, ne représentent pas la situation définitive.

Pour avoir une situation réelle, il faut tenir compte aussi de la pratique, suivie chez nous durant ces années, des paiements dits « Au Portefeuille ».

Ces paiements étaient faits sans qu'au préalable un crédit régulier fût ouvert, et les actes en vertu desquels on faisait les paiements étaient portés dans les registres de caisse « comme espèces ».

Ce procédé condamnable, destiné à falsifier la véritable situation du trésor, a été suivi une série d'années, et a conduit à la constitution d'un portefeuille supérieur à la somme de 4 milliards (1).

En vertu de la Loi pour la décharge des Caisses publiques des sommes payées du portefeuille durant la période 1^{er} avril 1926-31 décembre 1929 (Loi du 28 juin 1930), on a ouvert, au compte du Ministère des Finances, un crédit extraordinaire en valeur de 4.453.613.490 lei, pour la régularisation de cette situation ; ce crédit a été réparti de la manière suivante :

(1) Voir : exposé des motifs de la Loi de Finances promulguée en vertu du Décret Royal n° 2.383, du 28 juin 1930.

a) 2.791.251 lei, pour régulariser et ordonnancer les paiements en vertu des actes de portefeuille.

b) 1.492.191.413, pour la régularisation et l'ordonnancement des paiements en vertu des actes de portefeuille concernant la Caisse Générale des Pensions

c) 180.383.276 lei, pour la régularisation comptable des créances de la Régie des Monopoles de l'Etat envers les différentes autorités qui étaient comprises dans le budget général de l'Etat.

Pour vérifier ces actes de portefeuille on avait institué une commission, dont les travaux, au moment de l'impression de ces lignes, ne sont pas encore achevés, mais dont le but est de constater si les actes, en vertu desquels on a effectué ces paiements, sont valables, et si on peut donc ordonnancer les sommes nécessaires du crédit susmentionné de manière à ce que ces paiements puissent être inscrits, au chapitre des dépenses, dans la comptabilité du Ministère, comme cela devait figurer, normalement. Mais l'ouverture même de ce crédit nous préoccupe davantage que la régularisation de cette question. En effet, au moment où la Commission achèvera ses travaux de vérification, et lorsque l'ordonnancement, au compte de ce crédit, des sommes nécessaires pour ces paiements déjà effectués, aura régularisé définitivement, au point de vue de la comptabilité, cette situation anormale, nous aurons un surplus de dépenses d'environ 4 milliards, somme que nous devons, normalement, ajouter aux dépenses effec-

tuées en cours des exercices financiers que nous avons étudiés.

La conséquence logique de ce fait est que les déficits comptables, que nous avons établis en examinant les budgets roumains du point de vue de l'équilibre, doivent être majorés d'environ 4 milliard de lei.

Nous mentionnons que l'intention de la Loi pour l'ouverture du crédit extraordinaire indiqué plus haut, était que ce crédit doit être recouvert par « des excédents budgétaires à venir ».

En examinant les budgets du point de vue de l'équilibre, nous avons pu constater que ceux-ci ont été déficitaires, et que le caractère illusoire du recouvrement de ce crédit extraordinaire ressort ainsi nettement.

D. — LE PROBLÈME DES DÉPENSES

EFFECTUÉES EN DEHORS DE TOUT CRÉDIT.

Il nous faut signaler encore la question des obligations de paiements, contractées en dehors de tout crédit, qu'on a pratiqué durant les exercices financiers des budgets précédemment étudiés.

En effet, différents services, sous l'empire des nécessités immédiates, ont effectué des achats de matériaux et de fournitures sans se préoccuper si les crédits nécessaires, pour pouvoir engager les sommes respectives, existaient.

Pour la première fois, dans le budget rectifié de

l'exercice financier 1931, on a inscrit la somme de 296.286.472 lei, pour la régularisation des obligations de paiements contractés en dehors de tout crédit durant l'exercice de l'année financière 1930 (1).

De même pour l'exercice de l'année financière 1931, ces dépenses s'élèvent à 100 millions de lei environ.

Pour tous les autres exercices compris dans la période des années financières 1920-1932, on n'a pas tenu la comptabilité des actes de dépenses non-engagées, de sorte que nous ne pouvons en donner aucune situation précise.

Il est cependant certain que les sommes provenant des opérations sus-mentionnées constituent aussi des éléments de la dette flottante.

En outre, même si les circonstances pourraient justifier la manière dont ces dépenses ont été faites, elles constituent par leur nature, des dérogations des prescriptions de la Loi de la Comptabilité Publique, et c'est à ce titre qu'elles ont été signalées dans cette étude.

E. — RÉPARTITION DES EXCÉDENTS DE RECETTES

De l'examen des budgets de la Roumanie, pour la période des années financières 1920-1932 — à l'except-

(1) Voir : Le budget rectifié de l'exercice financier 1931, p. 31.

tion de ceux de 1922-23 et 1929 —, il ressort que ces budgets se sont soldés par de sérieux déficits.

Malgré cela, pendant toute la période des années financières 1920-1928, il a été souvent question d'excédents budgétaires.

En outre, les gouvernements qui se sont succédés ont préparé des lois de répartition des excédents de recettes, que les parlements ont toujours votés.

Les exemples sont trop nombreux pour pouvoir les mentionner dans le cadre restreint de cette étude.

Nous citerons, au hasard, l'un des nombreux cas, que nous examinerons en indiquant la légèreté avec laquelle on procédait habituellement en matière de finances publiques, ce qui explique, en grande partie, l'état financier déplorable du pays.

Nous examinerons la Loi pour la Répartition des Excédents de Recettes de l'Année Financière 1925, sanctionnée par le Haut Décret Royal n° 1.103 de 1926, dont nous reproduisons, ci-dessous, le texte, en partie.

LOI POUR LA RÉPARTITION DES EXCÉDENTS DE RECETTES
DE L'ANNÉE FINANCIÈRE 1925.

Art. 1. — Recettes effectuées des revenus budgétaires pour la période 1^{er} janvier au 31 décembre 1925 32.596.485.607 lei

Recettes budgétaires effectuées au mois de janvier, au compte de l'exer-

cice 1925	902.270.061 »
Recettes probables pour le reste des 5 mois complémentaires	3.000.000.000 »
Le total des recettes pour l'année financière, serait de	36.498.755.668 »
On déduit les crédits budgétaires pour l'année financière 1925, de ..	31.750.000.000 »
	4.748.755.668 »

En déduisant la somme d'un mil- liard, prévue dans le budget pour l'année financière 1926, pour le paye- ment de l'augmentation des ap- pointements des employés à partir du mois de juillet 1926	1.000.000.000 »
reste un disponible de	3.748.755.668 »

Art. 2. — De ce disponible on affecte :

— A —

Aux sommes qui ont engagé les excédents de recettes
pour 1925

A l'article 1 de la loi, on donne comme recettes la
somme de 36.498.755.668 lei, tandis qu'en réalité,
comme nous avons vu lors de l'étude de l'exécution
du budget de l'exercice financier de l'année 1925, le
total des recettes n'est que de 33.979.447.000 lei.

L'auteur de cette loi indique, qu'en déduisant le total des crédits budgétaires en valeur de 31.750.000.000 lei, de la somme de 36.498.755.000 lei qui — comme nous l'avons vu — dépasse de beaucoup le total réel des recettes, il résulte un excédent de 4.748.755.668 lei.

Nous avons vu cependant, que des crédits extra-budgétaires de 6.189.5509.418 lei, ont été ouverts au cours de cet exercice ; qu'en additionnant ces crédits au montant des paiements effectués au compte de cet exercice financier s'élevant à 29.439.951.000 lei, on obtient un total général des dépenses effectuées durant l'exercice financier 1925, qui atteint la somme de 35.629.501.418 lei. Ce total rapporté aux recettes réelles qui s'élèvent à 33.979.447.000 de lei, donne un déficit comptable supérieur à la somme de 1.500 millions de lei.

Dans ces conditions, peut-il être question de répartitions d'excédents ?

Nous pensons que notre exposé ci-dessus nous dispense de tout commentaire.

On a vu que les budgets de la période 1923-1927 inclus — à l'exception de celui pour l'année financière 1922-1923 — ont été soldés par des déficits sensibles. Malgré cela, on a pratiqué — pour cette période — une répartition des excédents de recettes, en vertu des lois promulguées à cet effet, dont le montant s'élève à environ 19.000 millions de lei en chiffres ronds.

La conclusion qui se dégage des faits sus-mentionnés

est que la politique de distribution des « excédents » — pratiquée durant les années d'après-guerre — n'était qu'une politique d'expédients, basée sur la falsification de la situation réelle des finances publiques.

F. — LE PROBLÈME DES DÉFICITS RÉELS.

LE SYSTÈME PRATIQUÉ. — CRITIQUES.

En examinant les budgets de la Roumanie, durant la période des années financières 1920-1932 inclusive-ment, au point de vue de l'équilibre, nous avons constaté les déficits apparents et les déficits comptables.

Les déficits ou les excédents comptables — qui ne sont que des soldes résultant du rapport du total des recettes effectuées au compte d'un exercice, au total des dépenses de cet exercice — si exact que soit établi ce solde, ne peuvent avoir, par définition, qu'une valeur relative.

La situation exacte de l'équilibre ou — si nous nous rapportons à notre pays — du déséquilibre budgétaire, ne peut être établie que par les déficits réels, c'est-à-dire par les soldes résultant de la comparaison entre le total des recettes effectuées au compte de chaque exercice financier, et le total des engagements de paiements contractés par l'Etat.

Les engagements de dépenses résultant de la totalité des obligations contractées par l'Etat, indépendamment de leur nature, devraient figurer, normalement,

dans le budget général de l'Etat, au chapitre des dépenses.

Un budget normal, établi en toute sincérité, ne peut pas omettre d'inscrire toute dépense résultant des obligations contractées par l'Etat.

Or, malheureusement, les choses se sont passées autrement chez nous, du moins pour la période des années financières 1920-1929 inclusivement.

Dans les budgets concernant cette période, on n'a pas inscrit tous les engagements de dépenses contractées par l'Etat, mais seulement une partie de ceux-ci ; les critères en vertu desquels on faisait l'inscription dans les budgets, seulement de certains engagements de paiements, ne pouvant être que des critères d'ordre politique, lesquels, par définition, avaient un caractère arbitraire prononcé (1).

Les engagements de dépenses de l'Etat non-inscrits dans les budgets se sont accumulés durant les exercices financiers, constituant, en majeure partie, la dette flottante, dont nous nous sommes occupés au chapitre de « La Dette Flottante. — Sa Genèse », dette qui avait atteint à la fin de l'exercice financier de l'année 1932 — une somme impressionnante pour les réserves appauvries du trésor roumain.

(1) Voir : M. Manoilescu, *Le Problème Budgétaire*, Bucarest 1924, page 4.

CHAPITRE II

Les causes du déséquilibre budgétaire.

Dans le chapitre précédent, concernant les budgets de la période des années financières de 1920-1932, examinés du point de vue de l'équilibre, nous avons signalé de nombreuses dérogations aux principes d'une bonne gestion des finances publiques.

Les causes du déséquilibre budgétaire que nous avons pu constater, peuvent être divisées en deux catégories :

- 1° Causes de nature budgétaire et fiscale ;
- 2° Causes de nature économique et politique.

Nous allons essayer d'examiner, ci-dessous, toutes ces causes, séparément, en indiquant la part qu'elles ont eu dans l'aggravation de la situation de nos finances publiques.

I. — CAUSES DE NATURE BUDGÉTAIRE ET FISCALE.

A) *Surévaluation systématique des recettes.*

En comparant les prévisions budgétaires pour une période de 6 années, aux recettes effectuées, nous cons-

tatons à quel point les réalisations sont au-dessous des prévisions.

		<i>Prévisions</i>	<i>Recettes</i>
		(en millions de lei)	(en millions de lei)
Année	1928	38.350	32.767
»	1929	37.217	26.018
»	1930	37.450	31.155
»	1931	26.094	27.710
»	1932	25.429	17.876

La comparaison des chiffres ci-dessus nous montre, clairement, combien la technique d'évaluation des recettes, pratiquée par les Ministres des Finances de cette époque, était défectueuse.

Les prévisions des recettes — durant ces années financières — ont été majorées systématiquement, en vue d'obtenir un équilibre budgétaire apparent, malgré que les recettes effectives démontraient, lors de l'exécution des budgets pour chacun de ces exercices financiers, que ce procédé devait être abandonné.

La méthode qui nous paraît la plus indiquée pour l'évaluation des recettes du budget roumain, est celle qui a été préconisée par M. le Professeur Charles Rist, dans son rapport.

Cette méthode consiste à prendre, comme base du calcul, les chiffres des recettes effectives de l'année financière précédente, en les diminuant systématiquement dans une certaine proportion. On ne tiendrait

compte aussi que des modifications fiscales qui auraient abouti à la diminution des recettes.

La plus-value qui en résultait ainsi, serait, en partie, destinée à la constitution d'un fond qui pourrait servir à combler les déficits éventuels.

Cette méthode, d'un caractère de pessimisme prononcé, constitue assurément, une mesure prudente, que nous croyons très appropriée à la période de crise actuelle (1).

B) Le manque d'un système rationnel de comptabilisation.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1930, les registres des Administrations et Ministères étaient tenus d'après le système de la Comptabilité en partie simple.

Ce système suranné ne comprenait l'exécution du budget que grâce à une série de registres sans corrélation entre eux, et qui présentaient des lacunes graves, comme celles ci-dessous :

1. — L'égalité des chiffres enregistrés dans les comptes des entrées et des sorties ne ressortait point. Aussi on ne pouvait pas établir à tout moment une balance de ces comptes.

2. — On ne faisait pas de distinction entre les dé-

(1) Voir : l'article sur la technique des évaluations budgétaires de M. Lazar Iliesco, publié dans la revue « Tribuna Financiara », de Bucarest, n° 1, du 1^{er} novembre 1932.

penses patrimoniales d'investissement et les dépenses de consommation.

3. — On ne séparait pas les recettes provenant de l'aliénation des biens, des emprunts et des recettes courantes.

4. — On ne pouvait pas tenir une comptabilité du patrimoine public, vu les modifications survenues en cours d'exercice.

5. — On ne mettait pas en évidence les créances actives et passives provenant de l'exécution des budgets antérieurs.

6. — On ne connaissait pas le patrimoine public avec ses droits de propriété ni leur valeur.

7. — On ne pouvait établir avec précision les excédents ni déficits réels.

8. — Les débits ainsi que les engagements de l'Etat n'étaient pas concentrés.

9. — On dépassait toujours les crédits accordés.

10. — Les soldes représentaient, souvent, « les actes de caisse » et les « paiements au portefeuille ».

Des données ci-dessus ressortent amplement les désavantages du système de comptabilisation pratiqué dans les administrations de l'Etat sous l'ancienne Loi de la Comptabilité Publique.

Ces graves dérogations aux normes d'une bonne gestion financière, doivent être comptées parmi les causes de la gestion financière déficitaire, que nous avons signalée dans le chapitre concernant l'examen des bud-

gets roumains du point de vue de l'équilibre pour la période des années financières 1920-1932.

Le système de la comptabilité en partie double a été introduit dans les Administrations de l'Etat, par la nouvelle Loi de la Comptabilité Publique, promulguée en 1929, et il a commencé à fonctionner pour les régies autonomes publiques et pour les départements, à partir du 1^{er} janvier 1930.

C) *Le manque d'un contrôle préventif.*

Sous l'ancienne Loi de la Comptabilité de l'Etat, le contrôle préventif des dépenses engagées n'existait pas.

Cette lacune de l'ancienne Loi de la Comptabilité de l'Etat, ouvrait le chemin aux engagements de dépenses irrégulières, sans aucun souci de l'existence des crédits disponibles.

Dans la majorité des cas, on intervenait post-factum, pour l'ouverture de crédits supplémentaires et même extra-budgétaires, pour régulariser des dépenses engagées, qui la plupart du temps étaient déjà effectuées.

En 1919 le programme du gouvernement roumain concernant la stabilisation monétaire et le développement économique, en s'inspirant de la Loi française du 10 août 1922 (1), a inscrit dans le chapitre II para-

(1) Voir : Jean de Moulezin : *Le contrôle des dépenses engagées*, thèse, Paris 1923, p. 1.

graphe 1^{er}, le principe de la nomination, auprès de chaque Ministère, d'un contrôleur, pour les engagements aux dépenses, choisi par le Ministre des Finances de commun accord avec la Cour des Comptes. Ce contrôleur devra apposer son visa préalablement sur tous les actes susceptibles de produire une dépense à la charge de l'Etat.

Ce principe a été inscrit dans le texte de la nouvelle Loi de la Comptabilité de l'Etat de 1929, et ce contrôle préventif a été mis en application à partir du 1^{er} janvier 1930.

Les déficits que nous avons signalés aux chapitres concernant l'examen du budget roumain du point de vue de l'équilibre pour la période 1920-1932, sont dûs aussi, en partie, au manque de contrôle préventif.

D) *Les modifications trop fréquentes des budgets* (1).

Il faut signaler aussi les modifications apportées au budget roumain durant cette période.

Les règles budgétaires, trop souvent modifiées, donnent lieu toujours à des erreurs d'interprétation.

Il en est de même pour l'examen de l'évolution des budgets, qui ne peut se faire facilement à cause de ces fréquents changements dans leur structure ; aussi les conclusions qui s'en dégageraient et qui seraient né-

(1) Conformément aux constatations faites par M. Charles Rist, dans son rapport général cité.

cessaires pour des retouches éventuelles, deviennent fort laborieuses.

L'établissement d'un budget type, adéquat à l'économie du pays roumain, nous semble d'une grande opportunité.

Ce budget type devrait être appliqué pendant une série d'années, afin d'obtenir les résultats désirés.

Les éventuelles modifications ne devraient être faites qu'avec une prudence extrême, et seulement après un examen objectif de la situation.

E) *Le manque d'un système fiscal unitaire approprié à l'économie nationale.*

Immédiatement après la guerre, le système d'impôts roumain déjà suranné était devenu, à la suite de l'incorporation des systèmes d'impôts des provinces annexées, un véritable chaos, sans aucune conception unitaire (1). Ces systèmes d'impôts différents, qui variaient d'une province à l'autre, étaient appliqués en même temps sur le territoire de la Roumanie reconstituée. Sous le contrôle des gouvernements provisoires des provinces délivrées, fonctionnaient, en dehors des régimes fiscaux, des administrations financières distinctes.

(1) Voir : Le rapport général sur le projet de budget général de l'Etat, exercice financier 1920-1921, p. 9

Le premier essai d'unification a été fait en 1920, par un projet de loi dû à l'initiative parlementaire, et qui comprenait :

1. — L'impôt cédulaire sur le revenu spécial et l'impôt unique progressif sur le revenu global.
2. — L'impôt sur les échanges de marchandises, valeurs et services et sur la consommation de luxe.
3. — L'impôt sur la plus-value mobilière.
4. — Le monopole de l'alcool.
5. — Le monopole du sucre.
6. — L'impôt exceptionnel progressif sur le capital.
7. — Projet de Loi sur les paiements des dommages de guerre, amortissements de la dette publique et amélioration de la valeur nationale.
8. — L'impôt sur les gains de guerre.
9. — Le monopole de la vente du pétrole à l'intérieur (1).

Le Parlement n'a pas voté ces projets de loi, qui sont restés dans les dossiers de la Chambre des Députés.

La seconde tentative d'unification des impôts de l'époque, a été faite en 1921.

Le Ministre des Finances de ce temps cherchait à établir un système d'impôts, dans lequel le but fiscal soit en harmonie avec l'esprit de justice et d'équité (2).

(1) D'après Octavian Taslauano : *La politique économique de la Roumanie*, 1930, Bucarest, vol. I, p. 71.

(2) Voir : Savel Radulesco, *op. cit.*, p. 556.

Cette réforme, de 1921, contenait :

1. — La réforme des contributions directes.
2. — La création de l'impôt progressif sur le capital et sur les bénéfices de guerre.
3. — La création d'une taxe de luxe et de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Un changement de régime étant survenu, le nouveau gouvernement avait cru que ce système fiscal était trop compliqué, et par un texte de Loi en a supprimé l'application, à l'exception de l'impôt sur les salaires, sur les revenus des biens mobiliers et sur le chiffre d'affaires.

La troisième réforme financière était celle de 1923, qui, après avoir subi des modifications successives, est encore en vigueur actuellement.

Incontestablement, le système fiscal actuel est très défectueux. Il n'est pas opportun de faire son analyse dans le cadre du présent chapitre. Un examen critique des législations fiscales roumaines, en entier, ainsi que les suggestions destinées à combler les lacunes existantes, se trouvent dans l'excellent ouvrage de M. le Professeur Charles Rist, *Rapports spéciaux sur les finances publiques de la Roumanie*, Paris 1932 (Edition Paul Dupont).

Nous pouvons, tout de même conclure, d'une manière générale, ce qui suit :

L'introduction dans la Roumanie d'après guerre d'un système fiscal unitaire, n'a que trop tardé.

Les Ministres de Finances des gouvernements qui se sont succédés à cette époque, vu leurs conceptions différentes en matière fiscale, ont souvent modifié les lois de leurs prédécesseurs, avant même que celles-ci puissent être intégralement appliquées.

Les changements, trop fréquents en matière fiscale, produisent souvent des confusions dans l'esprit des agents du fisc.

Une bonne application d'un système fiscal suppose aussi un fonctionnement de longue durée.

Les systèmes fiscaux sus-mentionnés favorisaient, dans une large mesure, les possibilités de fraude fiscale.

Les évasions fiscales aussi, ont été appréciables sous l'empire des systèmes fiscaux cités.

Les dérogations aux normes d'une bonne gestion des finances publiques, que nous venons d'étudier, expliquent, en grande partie, l'état actuel déplorable de nos finances publiques.

Il est certain que, si les législations fiscales avaient été adéquates à la structure économique de la Roumanie, et si l'on avait strictement appliqué les principes d'une bonne administration des finances publiques, la situation actuelle du trésor ne serait pas si grave.

Toutefois, en même temps que les causes du déséquilibre budgétaire sus-mentionné, il en existe d'autres, d'ordre économique et politique, que nous essaierons de démontrer dans les pages suivantes.

II. — CAUSES D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

A) *L'Absence d'une politique adéquate
à la structure économique du pays.*

La Roumanie, avant tout un pays agricole, devrait suivre une politique adéquate à sa structure.

Après la guerre, en 1919, on a réalisé une grande réforme agraire, qui a transformé la nombreuse classe des propriétaires agricoles en une classe de petits propriétaires.

Les vastes terrains d'autrefois, exploités rationnellement par les anciens grands propriétaires, sont maintenant exploités par les petits propriétaires qui, s'ils possèdent la terre, n'ont pas les moyens nécessaires à une exploitation rationnelle.

Une politique bien dirigée de crédits agricoles bon marché au service de ces petits propriétaires, dans un but lucratif, aurait dû être la principale préoccupation des gouvernements qui se sont succédés après la guerre.

En l'absence des crédits agricoles bon marché, les terres ont été cultivées — dans la plupart des cas — d'une manière primitive, et les récoltes ont été inférieures quantitativement et qualitativement, d'où la perte de nombreux débouchés, péniblement acquis avant la guerre.

Aussi a-t-on relégué au second plan l'agriculture,

juste au moment où, après l'expropriation et le partage des terres, elle aurait dû être au premier plan, car elle représentait la base de la production nationale et de l'exportation (1).

De même, l'absence d'un crédit agricole bon marché, dirigé rationnellement, mis à la disposition des vrais agriculteurs dans un but lucratif, a permis à l'usure de prendre des proportions exagérées, dont on a senti fortement les conséquences plus tard, ce qui a conduit à la légifération de la conversion qui a eu une grande répercussion sur le crédit.

B. — *La politique défavorable envers les capitaux étrangers.*

Immédiatement après la guerre, la Roumanie aurait dû suivre une politique de canalisation des capitaux étrangers, désireux de contribuer à la mise en valeur des richesses nationales.

La Roumanie possède de nombreuses richesses naturelles, qui ont été très peu exploitées.

Mais, attendant à ces richesses non exploitées, vit une population qui peut être classée parmi les plus pauvres d'Europe.

La Roumanie, ne possédant pas de propres capitaux

(1) Voir : V. Madgearu : *La situation financière et le budget de 1930*, Bucarest 1930, p. 4.

disponibles, aurait dû faciliter toute tendance favorisant le placement des capitaux étrangers.

Après la guerre, la politique suivie, loin de favoriser une semblable tendance, a été, au contraire, tout à fait défavorable aux capitaux étrangers, comme nous le verrons ci-dessous :

En premier lieu, l'instabilité monétaire n'offrait aucune sécurité aux étrangers qui désiraient investir des capitaux en Roumanie, et ne permettait pas aux Roumains d'accepter les capitaux étrangers qu'on leur offrait (1).

En second lieu, la Roumanie a eu une politique hostile, du fait de l'exclusion — par des lois spéciales, — du capital étranger, ainsi que du fait de l'inégalité des conditions accordées à ce capital par rapport à celles faites au capital national (2).

En troisième lieu, il faut signaler aussi l'absence de l'élément psychique de confiance, extrêmement important en matière de crédit, et qui n'a pas pu être établi, vu l'instabilité des lois et les autres mesures exceptionnelles.

Toutes ces causes ont empêché la mise en valeur des richesses nationales, dont l'exploitation aurait, certainement, augmenté le revenu national et la matière imposable.

(1) Voir : M. Manoilescu : *Les Finances de l'Etat en dépendance de la politique économique*, Bucarest 1925, p. 9.

(2) *Ibidem*.

C. — *La conception erronée d'après-guerre
en matière de politique
concernant le commerce extérieur.*

Après la guerre, la politique concernant le commerce extérieur de la Roumanie est caractérisée par des restrictions de l'exportation.

Cette politique a été justifiée, à ce moment-là, afin d'empêcher l'augmentation des prix intérieurs, ce qui serait arrivé si on avait laissé toute liberté à l'exportation (1).

À cette époque, la politique du commerce extérieur était reléguée au second plan (2).

Mais, à notre avis, les résultats de cette conception erronée, en matière de commerce extérieur, se sont marqués par des pertes immenses pour l'économie nationale.

En effet, pendant les années d'après-guerre, alors que les demandes externes de céréales étaient nombreuses, si on avait laissé toute liberté à cette exportation, le résultat naturel aurait été l'extension ainsi que la rationalisation de la culture, fait qui aurait contribué dans la plus grande partie au redressement de la classe paysanne, qui constitue la grande majorité de la population roumaine.

(1) Voir : S. Filipesco : *La politique commerciale de la Roumanie*, thèse, Paris 1931, p. 216.

(2) *Ibidem*.

Il est bien entendu que l'état des finances aurait été ainsi meilleur qu'il ne l'a été en réalité.

*D. — La diminution du revenu national
dû à la dépression économique.*

En Roumanie, tout comme dans les autres pays agricoles, la crise mondiale a déterminé — en commençant par l'année 1928 — une baisse catastrophique du prix des produits agricoles, qui a eu comme résultat une baisse proportionnelle du revenu national, ainsi qu'une diminution du pouvoir d'achat de la nation. Ainsi, le revenu national en Roumanie, de 1929 à 1931 inclusivement, a enregistré les baisses suivantes (1) :

	1929	1930	1931
	—	—	—
Revenu national net	173.374	126.869	98.755
Soit en % par rapport à			
1929	100 %	73,17 %	56.96 %

Il est évident que la rentrée des impôts a suivi, en Roumanie, la même échelle descendante, comme nous l'avons constaté lors de l'examen des budgets de cette période du point de vue de l'équilibre.

(1) Voir : Mémorandum présenté par le gouvernement roumain à la Conférence de la Stresa 1932 (polygraphié).

*
* *

Telles sont, nous le croyons, les causes d'ordre économique et politique du déséquilibre budgétaire de la Roumanie, depuis 1920 jusqu'à l'heure actuelle.

CHAPITRE III

La Dette flottante. — Sa genèse. Les moyens de liquidation.

La dette flottante constitue un des éléments de ressources du trésor (1). On sait que la politique financière de la Roumanie d'après-guerre est caractérisée par l'abus des moyens de trésorerie. Le plus souvent la possibilité que possède le trésor de se procurer des ressources, au moyen de la dette flottante, a offert au gouvernement la tentation fâcheuse d'honorer ses paiements non pas à l'aide du budget, mais à l'aide du trésor (2).

Le rythme suivi par la dette flottante en Roumanie est impossible à fixer, étant donné le manque de matériel documentaire. Nous reviendrons, d'ailleurs, à ce sujet, lorsque nous formulerons nos critiques.

Nous allons maintenant envisager la situation de la dette flottante pendant l'année financière en cours d'exécution (1932), en étudiant chaque élément qui la constitue.

(1) René Stourm : *Le Budget*, Paris 1909, p. 262.

(2) Voir : Edgard Allix : *Traité élémentaire de Sciences des Finances*, 1927, p. 316.

A. — BONS DE TRÉSOR.

Le système des bons de trésor a été inauguré par le gouvernement roumain à cause des difficultés créées par les suites de la guerre, d'une part, et par le retard qu'on a mis à inaugurer une politique fiscale énergique mais équitable, d'autre part.

Après la guerre, le marché interne ainsi que les marchés externes ont été inondés par un nombre considérables de bons de trésor, constituant, dans la plupart des cas, des abus, qui ont suscité des attaques violentes au Parlement et dans la presse.

Les bons de trésor, et spécialement ceux émis en monnaie étrangère, placés aux divers fournisseurs de l'Etat pour le recouvrement des marchandises importées, ont été mis en circulation immédiatement après la première baisse du leu, constituant ainsi l'une des principales causes de la baisse de la monnaie roumaine (1).

Le programme de stabilisation de 1929 a prévu la faculté, pour le gouvernement, d'émettre des bons de trésor pour la somme maximum de 2.000 millions de lei, et dont l'échéance ne pourrait pas dépasser une année.

La situation des bons de trésor, pour l'année financière en cours d'exécution, est la suivante :

(1) Voir : Săvel Radelescu : *La politique financière de la Roumanie depuis 1914*, thèse, Paris 1923, p. 598.

a) *Bons de Trésor émis par la Direction de la Dette Publique.*

Dans le budget ordinaire, à l'article 80, figurent des bons de trésor émis pour la réparation et l'approvisionnement du pays (1) Lei 687.652.430

b) *Bons de Trésor émis par la Direction Générale de la Comptabilité de l'Etat* (2).

1° Bons de trésor en valeur de 1.446.917 francs suisses (comptés au cours de stabilisation à 32.258,05 le fr.) émis pour le recouvrement des paiements faits aux Sociétés Nagy Kikinda et Gyula Videky, au compte des sommes dues par l'Etat pour le prélèvement des Chemins de Fer. Lei 46.674.729

2° Bons de trésor émis en vertu de la convention n° 255.627 du 31 août 1932, intervenue entre le Ministère des Finances et Julius Berger Tiefman, Berlin (sans intérêts, remboursables le 31 décembre 1932) Lei 66.940.295

3° Bons de trésor émis en vertu du *Journal*, n° 796, du 29 juillet 1932, pour le recouvrement des fournitures de drap livrées au Ministère de l'Armée, jusqu'à

(1) Voir : *Budget général de l'Etat pour l'exercice financier 1932*, p. 16.

(2) Chiffres fournis par la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat.

la concurrence de la somme de Lei 250.000.000
(sans intérêt pour l'année 1932, et dans le
cas de non-recouvrement avec des intérêts
de 4 % par an, à partir du 1^{er} janvier 1933).

4° Bons de trésor émis pour l'exercice
financier 1932, à échéance le 31 décembre
1932, non susceptibles d'intérêts jusqu'à
la date des échéances, et avec des intérêts
de 2 % par an, à partir du 1^{er} janvier
1933 Lei 93.060.000

5° Bons de trésor émis en somme de
Lei 253.000.000

Total Lei 1.397.327.454

Il ressort des faits ci-dessus que, jusqu'au moment
où ces lignes vont paraître, l'Etat roumain a émis des
bons de trésor en valeur de 1 milliard 400 millions de
lei ; il faut, en outre, ajouter à cette somme les bons
de trésor qui se trouvent entre les mains des tiers,
qui n'ont pas été présentés à la Dette Publique et dont
on ne peut pas savoir le total. Sur ce point, nous allons
revenir au chapitre consacré à nos critiques.

B. — AVANCES FAITES AU TRÉSOR PAR LA BANQUE NATIONALE DE ROUMANIE.

Le 7 février 1929, date de la promulgation de la loi
de réforme monétaire, la situation des avances faites

à l'Etat par la Banque Nationale de Roumanie était la suivante (1) :

a) Avances antérieures à la convention du 19-5-1925	Lei	10.678.975.707
b) Avances postérieures à la convention du 19-5-1925	Lei	3.978.353.920
Total	Lei	14.657.329.627
ce total, conformément au programme de la stabilisation et à la convention du 7 février 1929, a été réduit à ..	Lei	4.000.000.000
et le total de	Lei	10.657.329.627
a été compensé par :		
1° la plus-value résultant de la réévaluation des actifs	Lei	7.999.808.678
2° une partie du fond des liquidations des avances faites à l'Etat ...	Lei	2.657.520.949
Donc, le 7 février 1929, l'avance faite par la Banque Nationale de Roumanie à l'Etat était en valeur de	Lei	4.000.000.000
Par des remboursements successifs faits à la Banque Nationale de Roumanie, le 31 décembre 1931, cette somme a été réduite à	Lei	3.767.101.489

(1) Voir : *Bulletin d'Informations et de Documentations*, N° 4, du 7 novembre 1929.

On doit ajouter, à cette somme, des avances que la Banque Nationale de Roumanie est obligée de fournir temporairement à l'Etat, en valeur maximum de 2 milliards de lei, somme qui doit être remboursée au cours du second semestre de chaque exercice financier, et qui ne pourrait pas être reportée d'une année à l'autre (1) Lei 2.000.000.000

De l'exposé ci-dessus, il résulte que les avances faites par la Banque Nationale de Roumanie au trésor, au cours de l'exercice financier actuel, s'élèvent à
Lei 5.700.000.000

Telle est la situation de cet important élément de la dette flottante.

C. — AVANCES FAITES AU TRÉSOR PAR LES BANQUES ETRANGÈRES.

Conformément à la convention conclue entre le Ministère des Finances et l'Union des Banques Suisses (2) celle-ci a mis à la disposition du trésor roumain la somme de Lei 1.612.900.000 contre-valeur du crédit de 50.000.000 francs suisses (au cours du change du 15 août 1932).

Ce crédit, accordé au trésor, doit être remboursé au

(1) Convention entre l'Etat Roumain et la Banque Nationale de Roumanie, du 7 février 1929, Sec. IV, art. 1.

(2) Voir : les lettres échangées entre le Ministère des Finances et l'Union des Banques Suisses, du 3 et 8 août 1932.

maximum, 30 mois à partir de la date de son consentement, avec des intérêts de 4 1/2 par an.

D. — RÉCÉPISSÉS DE DÉPÔT PROVISOIRE
LIVRÉS EN ÉCHANGE DES ORDONNANCEMENTS DE PAYEMENTS

Le Ministère des Finances, n'étant pas à même de pourvoir aux nécessités de fonds pour le recouvrement des ordonnancements de paiements, a ordonné à la Caisse Centrale et aux Administrations Financières de recevoir en dépôt, des ordonnancements de paiement, livrant en échange des récépissés de dépôt provisoire.

La situation des récépissés de dépôt est la suivante (1) :

Le 31 mars 1932, il y avait des récépissés livrés en valeur de Lei 457.954.000

Du 31 mars au 7 avril, on a émis des récépissés en valeur de Lei 4.232.399.000

Total Lei 4.690.253.000

De ce total, on a payé jusqu'au 31 juillet 1932 Lei 460.000.000

Reste à payer à cette date la somme de Lei 4.230.253.000

(1) Voir : les circulaires du Ministère des Finances, Comptabilité Générale de l'Etat n° 96.995 du 27 mars 1932 et n° 101.359 du 30 mars 1932.

On doit mentionner que ces chiffres sont provisoires, et peuvent seulement servir à titre indicatif.

On voit donc que cet élément de la dette flottante représente plus de 4.000 millions de lei.

Les systèmes des récépissés de dépôt provisoire est fort critiquable, et présente de grands inconvénients (1).

En effet, malgré le non-payement des ordonnancements, ils sont tout de même comptabilisés, comme s'ils avaient été payés.

Cette pratique équivaut à un emprunt forcé, et présente, en outre, le désavantage de falsifier la comptabilité de l'Etat.

E. — LE COMPTE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Au cours de ce même exercice financier, l'Etat a pris du fond disponible de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour effectuer les paiements des traitements du personnel et pour différentes dépenses, la somme de Lei 500.000.000 et, en outre, l'obligation de rembourser cette somme, par l'intermédiaire de la Banque Nationale de Roumanie, à raison de 5 millions par jour (2).

(1) Voir : rapport Charles Rist, de juin 1932.

(2) Voir : l'adresse de la Caisse des Dépôts et Consignations n° 83.227/932 au Ministère des Finances.

F. — CRÉANCES SUR L'ÉTAT QUI N'ONT PAS ÉTÉ PAYÉES
AU COURS DES EXERCICES ANTÉRIEURS A L'AN-
NÉE 1932.

Conformément à la situation établie par la Direction de la Comptabilité du Ministère des Finances, la situation de ces créances sur l'Etat, serait la suivante :

Particuliers.

1) Personnel	436.807.886 lei
2) Matériaux	1.837.554.049 »
3) Divers	954.975.264 »
Total	3.229.337.199 »

Caisses spéciales.

1) Caisse des Pensions	430.491.044 lei
2) Caisse des Dépôts et Economies ..	691.605.585 »
3) Banque Nationale de Roumanie..	92.025.753 »
Total	1.214.122.382 »

De l'exposé ci-dessus il ressort que le total de ces arriérés s'élève à la somme de 4.500 millions environ.

G. — DIVERS.

La dette flottante est, en outre, représentée chez nous par d'autres éléments, tout-à-fait irréguliers, que nous allons mentionner ci-dessous.

Il est impossible de les évaluer, étant donné les formes multiples qu'ils revêtent.

Nous donnons, ci-dessous, quelques éléments de la dette flottante :

1° créanciers de l'État qui n'ont pas reçus des ordonnancements de paiements malgré la livraison, de leur part, des actes de réception des matériaux et travaux fournis à l'État.

2° intérêts de 5 %, dûs aux propriétaires expropriés, pour la cote de 20 %, pour laquelle ils n'ont pas reçu des titres.

3° coupons et titres sortis lors du tirage au sort, qui n'ont pas été présentés au paiement.

Une évaluation exacte ne peut pas être possible, actuellement, comme nous l'avons déjà indiqué, parce que, malheureusement, une comptabilité en règle n'a pas été tenue. Nous ajoutons, seulement, que nous avons de sérieux motifs de croire que ces éléments de la dette flottante constituent une masse importante, qui pèse sur les finances publiques.

CRITIQUES FORMULÉES.

Il est inadmissible de croire que l'État ne puisse pas évaluer sa dette flottante. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une partie des bons de trésor a été émise par la Direction de la Dette Publique et une autre partie par la Direction de la Comptabilité

générale de l'Etat. Chacun de ces organes ne connaît que ce qu'il a émis lui-même, car aucun d'eux n'a comptabilisé les bons de trésor émis par les autres organes.

Cette pratique nous paraît favorable au développement du désordre des finances publiques. Ceci pour les bons de trésor seulement, car pour les autres chapitres, concernant la dette flottante que nous avons mentionnés au paragraphe « Divers », la situation est encore plus désavantageuse ; il y manque totalement tout indice qui puisse donner, du moins avec la plus grande approximation, une situation de la dette de l'Etat, sous ces diverses formes.

Nous trouvons de la plus grande opportunité qu'une vérification détaillée et une comptabilisation de la dette flottante soit établie, afin que l'Etat connaisse, à tout moment, ses engagements, pour éviter ainsi l'augmentation démesurée de cette dette, laquelle, par son importance exagérée, arriverait à ne plus pouvoir être renouvelée, et ne pas détruire ainsi, la confiance des citoyens dans le Trésor, ce qui pourrait avoir de graves conséquences, surtout dans l'état de crise actuel.

LE PROBLÈME DE LA CONSOLIDATION ET LA RÉDUCTION DE LA DETTE FLOTTANTE.

L'Etat Roumain a, actuellement, une dette flottante d'une grande importance.

En tenant compte seulement des faits connus, nous pourrions conclure, avec approximation, que la dette flottante atteint environ 18.000.000.000 de lei. Si on ajoute, à cette somme, les éléments de la dette flottante, dont il a été question au paragraphe « Divers », et que l'on ne peut évaluer pour les motifs que nous avons indiqués, nous arrivons à un total beaucoup plus grand.

Comme on le voit, cette dette, laquelle par définition est une dette à courte échéance, représente, — par son volume exagéré par rapport aux possibilités actuelles de paiement du Trésor, — un danger des plus sérieux.

Etant donné ces raisons, le problème de la consolidation et de la réduction de la dette flottante est, plus que jamais, un problème d'actualité.

De grandes ressources seraient nécessaires pour la consolidation de la dette flottante.

Nous ne pensons pas qu'on puisse réaliser, par ce temps de crise, un emprunt à longue échéance, qui puisse servir à la consolidation de cette dette, en dégageant ainsi, en majeure partie, le Trésor sur lequel pèse le volume de celle-ci.

Une possibilité de liquidation de la dette flottante serait la suivante :

Charger la Caisse d'amortissement de l'administration de la dette flottante, en effectuant sa liquidation, en partie, par le recouvrement des sommes dues

à l'Etat à titre d'avances et de créances cédées à l'Etat, ou à titre d'arriérés d'impôts. La Caisse d'amortissement pourrait encore consolider, en partie, cette dette flottante, par l'émission d'obligations, rentrant, de ce fait, dans ses propres attributions.

CHAPITRE IV

Budgets ordinaires et extraordinaires.

En Roumanie, après la guerre, il y a eu à côté des crédits ordinaires, les budgets extraordinaires, notamment pour l'exercice financier de l'année 1921-1922, ainsi que pour celui en cours de l'année 1932.

Le principe de la nécessité d'un budget extraordinaire, a été énoncé, pour la première fois, à l'occasion de la présentation aux Chambres du budget pour l'exercice financier 1920-21. Le rapporteur au budget général pour cet exercice financier, malgré qu'il était partisan convaincu de la nécessité des budgets extraordinaires, justifie l'ajournement d'un pareil budget pour l'exercice à venir (1921-22), par l'affirmation que nous allons enfin pouvoir connaître sur ce que nous pouvons compter de la distribution des charges des vaincus de la guerre mondiale (1).

Il ressort, des données sus-mentionnées, que le rapporteur au budget pour l'année (1920-21) avait la notion claire du budget extraordinaire, lequel, par défi-

(1) Voir : rapport sur le budget général de l'Etat pour l'exercice financier 1920-1921, p. 5.

dition est un budget basé sur des recettes extraordinaires.

Nous allons, maintenant, examiner les budgets extraordinaires que nous avons eu après la guerre (au cours des années financières 1921-22 et 1932), étudier leur structure, et démontrer s'ils répondaient ou non à la notion du budget extraordinaire ; nous formulerons ensuite nos critiques.

I. — LE BUDGET EXTRAORDINAIRE POUR L'EXERCICE FINANCIER DE L'ANNÉE 1921-1922.

Ce budget a été établi comme il suit :

CHAPITRE I. — *Liquidation.*

Dépenses.

	Millions Lei.
1° Dette Publique pour l'année 1921	96
2° Paiement du coupon en Angleterre et autres pays, jusqu'en avril 1921	100
3° Bons de réquisitions et dommages de guerre	200
4° Fond pour recouvrement des dépenses déjà effectuées	100
5° Amortissement de la dette de l'Etat à la Banque Nationale	300
6° Amortissement des différentes dettes	103
7° Fond pour différences de cours	300
8° Expropriation	1.200
Total	Lei 1.400

Recettes.

	Millions Lei.
1° Disponibles actuels de l'Etat Roumain en dévis étrangers	
2° Recettes à encaisser ultérieurement	
3° Sommes déjà dépensées afférentes à l'art. 4 du budget extraordinaire des dépenses 1921-22	
4° Créances sur les puissances ex-ennemies ...	
5° Sommes que les paysans doivent payer comme annuités pour les terres reçues	
6° Impôt exceptionnel et progressif sur le capital	
	1.400

CHAPITRE II. — *Répartitions.**Dépenses.*

1° Ministère de l'Instruction pour bâtiments scolaires	50
2° Ministère de la Guerre pour matériel de guerre	250
3° Ministère des Communications, matériel de constructions	500
4° Service sanitaire	30
5° Constructions neuves et achèvement de quelques constructions anciennes	20
6° Fond pour dépenses imprévues	100

Millions Lei.

7° Fond de roulement pour nouvelles exploita- tions publiques	150
Total	Lei 1.100
Total général	2.500

Recettes.

1° Excédent du budget extraordinaire s'il exis- tait	
2° Recettes de la nouvelle organisation de l'exportation	
3° Recettes de la mise en valeur de quelques- uns des biens de l'Etat	
4° Emprunt exclusif destiné à la restauration..	
Total	Lei 1.100
Total général	2.500

Le budget extraordinaire ci-dessus, comprend 2 cha-
pitres (1) :

1° La liquidation des dettes contractées pendant et
après la guerre, ainsi que les fonds nécessaires à la
mise en application des réformes ayant un caractère
social, comme par exemple l'expropriation.

(1) Voir : projet de budget général de l'Etat pour l'année finan-
cière 1921-1922, p. 6.

2° La Réorganisation y compris la reconstruction de l'outillage national.

Ces deux chapitres représentent une somme totale de 2.500.000.000 de lei.

La structure de ce budget extraordinaire est défec-
tueuse, certainement à cause des circonstances finan-
cières difficiles pendant lesquelles il a été constitué.

Les Critiques concernant ce budget.

Les critiques, dont ce budget serait passible, seraient les suivantes : les dépenses inscrites présentent un caractère trop approximatif, et les recettes allouées ne sont point précises (1). En ce qui concerne l'exécution, ce budget extraordinaire a été tellement au-dessous de toute attente, qu'on ne le voit plus apparaître pendant les années financières suivantes.

II. — LE BUDGET EXTRAORDINAIRE POUR L'EXERCICE FINANCIER 1932

Ce budget a été établi comme il suit :

Recettes.

1° Ministère des Finances	1.390.000.000
2° » de l'Intérieur	5.500.000
3° » de la Justice	12.000.000

(1) Voir : Savat Radulesco, *La Politique financière de la Roumanie* depuis 1914. Thèse. Paris, 1923, p. 517.

4° Ministère de l'Agriculture et des Domaines	493.000.000
5° Ministère du Travail, de la Santé et de la Protection Soc.....	500.000
6° Ministère de l'Industrie et du Com- merce	781.250.000
7° Ministère de l'Armée	103.500.000
8° Ministère des Travaux Publics et Communications	1.055.000
9° Ministère de l'Instruction, des Con- fessions et des Arts	2.575.000
10° Présidence du Conseil des Minis- tres	30.000.000
Total général	<u>3.089.380.000</u>

Dépenses.

1° Ministère des Finances	3.784.888.060
2° » de l'Intérieur	567.637.500
3° » de la Justice	278.862.000
4° » des Affaires Etrangères.	2.448.000
5° » de l'Agriculture et des Domaines	538.383.049
6° Ministère du Travail, de la Santé et de la Protection Sociale	341.022.493
7° Ministère de l'Industrie et du Com- merce	254.122.392
8° Ministère de l'Armée	4.000.588.027
9° » des Travaux publics et	

Communications	65.335.000
10° Ministère de l'Instruction, des Con-	
fessions et Arts	1.032.453.000
Présidence du Conseil des Ministres....	303.700.000
Total général	11.169.439.521

Le total des crédits accordés par ce budget extraordinaire, chiffré au 11.169.439.521 de lei, se décompose en trois comptes : A. B. C., comme il suit :

DÉPENSES			
	A	B	C
	Lei	Lei	Lei
1. — Ministère des Finances	312.228.392	3.367.293.667	105.366.000
2. — Ministère de l'Intérieur.	217.800.000	168.540.000	181.207.500
3. — Ministère de la Justice	159.359.500	71.865.500	47.637.000
4. — Ministère des Affaires étrangères	—	500.000	1.948.000
5. — Ministère de l'Agriculture et des Domaines.	7.149.457	5.181.948	526.051.644
6. — Ministère du Travail, de la Santé et de la Protection Sociale	47.687.575	108.866.975	184.467.943
7. — Ministère de l'Industrie et du Commerce	19.638.695	10.000.000	224.483.697
8. — Ministère de l'Armée.	166.060.000	2.183.949.626	1.650.578.401
9. — Ministère des Travaux Publics et Communications	2.000.000	3.000.000	60.335.000

	A	B	C
	Lei	Lei	Lei
10. — Ministère de l'Instruction, des Confessions et Arts	865.720.000	91.660.000	75.073.000
11. — Présidence du Conseil des Ministres.	—	3.500.000	300.200.000
Total général Lei.	1.797.643.620	6.014.357.716	3.357.438.185

LES CRITIQUES FORMULÉES

La première critique qui s'impose est la suivante :

L'évaluation des recettes affectées au paiement des dépenses prévues dans ce budget extraordinaire, a été basée sur les recettes effectuées au cours des premiers 9 mois à l'exercice financier de l'année 1931, en supposant qu'à l'avenir elles se maintiendraient identiques (1).

Or, cet optimisme a été complètement démenti par la réalité des faits : même si on supposait que ces prévisions optimistes pouvaient se réaliser, les recettes, évaluées à un total général de 3.089.380.000 de lei, sont tout-à-fait insuffisantes par rapport aux dépenses prévues dans ce budget extraordinaire qui se chiffre à 11.169.439.521 lei ; il faut ajouter, en outre, que les recettes sus-mentionnées sont très incertaines.

Il ressort de tout ceci que l'établissement de ce budget extraordinaire a été complètement défectueux.

(1) Voir : projet du budget pour l'exercice financier 1932, p. 153.

Du point de vue de sa structure, nous avons vu que le budget extraordinaire est divisé, quant aux dépenses, en 3 comptes : A. B. C.

Le compte A comprend les restes des paiements et les débits ayant un caractère personnel, restés en souffrances le 31 décembre 1931.

Le compte B comprend les créances à caractère réel, et le compte C spécifie les investissements éventuels ayant un caractère extraordinaire (1). Les comptes A et B devaient être liquidés par la Caisse d'Amortissement et le compte C par le Ministère des Finances.

En ce qui concerne les comptes A et B qui devaient aussi être liquidés par la Caisse d'Amortissement, il faut reconnaître que c'est une disposition prédestinée à ne pas être réalisée aussi longtemps qu'on n'aura pas affecté des recettes sûres à cette institution, dont le but principal est de faire disparaître la dangereuse masse flottante de notre dette publique (2), ainsi que le problème de la dette publique en général.

Les caractéristiques des budgets extraordinaires d'après la guerre.

En examinant la structure de ces deux budgets extraordinaires, la question suivante se pose naturelle-

(1) Voir : projet de budget pour l'exercice financier 1932, p. 12.

(2) Voir : Gaston Baby : *La Caisse Autonome d'Amortissements*, Paris 1932, p. 39.

ment : sont-ils réellement des budgets extraordinaires ? Si nous appelons des budgets extraordinaires, les budgets qui sont alimentés par des recettes extraordinaires, tels que les emprunts (1) et les contributions imposées à titre de réparations aux anciennes puissances ennemies (2), contributions destinées à la restauration du pays, et au paiement des dédommagements de guerre, ou aux constructions de chemins de fer et autres *travaux productifs* (3) ; il est certain que nos budgets extraordinaires n'entrent pas dans cette catégorie et nous pouvons affirmer que nous n'avons pas eu de budgets extraordinaires.

Mais, en fait, les recettes du budget extraordinaire de l'exercice financier de l'année 1921-1922 et de l'année financière en cours (1932), ne sont pas des recettes extraordinaires, et elles peuvent être parfaitement englobées dans le cadre des recettes ordinaires.

En ce qui concerne la nature des dépenses de ces budgets, les seuls éléments compris dans le chapitre des réparations du budget extraordinaire de l'exercice financier 1921-1922, et le compte C (investissements) du budget extraordinaire de l'exercice financier 1932, pourraient être considérés comme extraordinaires.

(1) Voir : Gaston Jèze : *Cours de Sciences des Finances*, Paris 1932, p. 250.

(2) Voir : Edgard Allé : *Traité élémentaire de science des finances*, Paris 1927, p. 87.

(3) Voir : Th. C. Aslan : *Traité de Finances*, Bucarest 1925, p. 351.

D'une manière générale, nous pouvons donc conclure, que ces budgets ne présentent pas les caractéristiques d'un budget extraordinaire.

EXÉCUTION DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES.

En ce qui concerne le budget de l'exercice financier de l'année 1921-22, nous avons indiqué ci-dessus que son exécution a été au-dessous de ce que l'on attendait de lui, de sorte qu'on ne le voit plus apparaître les années suivantes.

Quant au budget extraordinaire en cours (1932), nous ne sommes à même de donner — au moment de l'impression de ces lignes — que la situation de son exécution pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1932, c'est-à-dire :

<i>Recettes.</i>	<i>Dépenses effectuées.</i>
1.086.141.738 lei.	497.541.370 lei.

Les recettes effectuées, comme on le voit, ne représentent qu'un tiers des prévisions de cette période.

Nous devons avoir le même pessimisme en ce qui concerne le reste de l'exercice financier.

L'OPPORTUNITÉ DES BUDGETS EXTRAORDINAIRES.

Les critiques formulées.

Etant donné la certitude que nous avons eu, à proprement parler, des budgets extraordinaires, une dis-

cussion sur leur opportunité ne trouve plus son cadre dans le présent chapitre.

Nous ajoutons seulement que même si nous avions des budgets extraordinaires présentant les caractéristiques d'un pareil budget, ils ne seraient pas opportuns, vu leur dérogation à la règle de l'unité budgétaire.

En dehors de cela, dans les cas les plus fréquents, ces budgets extraordinaires servent à masquer les déficits budgétaires, ainsi (1) que l'impuissance de réaliser l'équilibre budgétaire, condition primordiale du rétablissement du crédit et du maintien de la stabilité monétaire.

En outre, il est difficile d'établir pratiquement une délimitation exacte des dépenses ordinaires et extraordinaires. D'ailleurs, ces dernières peuvent parfaitement constituer une simple sous-division du budget général.

Tout ceci nous donne le droit de considérer la pratique des budgets extraordinaires comme condamnable (2).

CONCLUSIONS

Cependant, la question de la liquidation du passé, se pose chez nous, c'est-à-dire ce qui a été, en partie,

(1) Voir : Edgard Allix, œuvre citée, page 82.

(2) Voir : Paul et Jacques Weiss : *Principes Sommaires de Finances Publiques*, 1923, p. 21.

totalisé par les comptes A et B du budget extraordinaire de l'année en cours. La mesure, qui consiste à séparer nettement la liquidation du passé des exercices en cours, est en elle-même très juste (1).

Nous pensons que ce passé peut être parfaitement englobé dans le propre budget de la Caisse d'amortissement, au chapitre des dépenses, mais après avoir créé des recettes certaines correspondantes.

Le problème des recettes de la Caisse d'amortissement fera l'objet de notre étude sur « La Caisse d'Amortissement. — Ce qu'elle est. — Ce qu'elle devrait être ».

Nous croyons que les problèmes compris dans la présente étude sont conformes à la manière dont ils sont envisagés dans la doctrine et les résultats des pratiques antérieures des autres pays.

A l'appui d'une thèse contraire à nos affirmations, on pourrait peut-être invoquer des considérations de pure opportunité politique, que nous ne sommes pas à même de discuter dans la présente étude.

(1) Voir : rapport Charles Rist, juin 1923.

CHAPITRE V

La caisse d'amortissement.

Le déséquilibre budgétaire constant des années financières d'après-guerre — tel que nous l'avons constaté dans les chapitres précédents — a eu forcément comme résultat la formation d'un volume massif d'arriérés, représentant une dette flottante d'une grande importance, par rapport aux ressources réelles du Trésor roumain.

Ce fait, ainsi que la nécessité de réduire la dette publique consolidée, ont conduit à l'idée de l'établissement d'une Caisse d'amortissement d'un caractère privé, créée par la loi du 28 décembre 1931.

LES ATTRIBUTIONS DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT.

Dans l'article 1^{er} de sa loi organique, le législateur a déterminé les attributions dévolues à cet organisme, et qui sont les suivantes :

a) L'exécution des budgets extraordinaires dans la mesure où ils lui seront attribués par les lois budgétaires ;

b) La contribution à l'amortissement de la dette publique ;

c) La liquidation des arriérés provenant des engagements contractés par l'Etat envers les particuliers, jusqu'à l'année financière 1931 inclusivement ;

d) La liquidation, dans la mesure des possibilités, des dommages de guerre ;

e) La réalisation des créances de l'Etat envers les particuliers, et qui lui ont été dévolues par des lois spéciales ;

f) La poursuite du recouvrement des amendes fiscales et douanières.

Conformément à l'article 2 de cette loi, la Caisse d'amortissement prend à sa charge l'administration des valeurs mobilières des propriétés de l'Etat et ses participations dans les entreprises privées.

OBSERVATIONS CRITIQUES.

Il ressort de l'exposé ci-dessus, que le législateur a confié à la Caisse d'amortissement de multiples attributions.

Ces attributions peuvent être classées en deux catégories :

A. — Les attributions qui, normalement, peuvent être dévolues à la Caisse d'amortissement.

B. — Les attributions qui ne sont pas du ressort d'une Caisse d'amortissement.

A. — ATTRIBUTIONS QUI, NORMALEMENT, PEUVENT ÊTRE
DÉVOLUES A LA CAISSE D'AMORTISSEMENT.

Art. 1. *al. b.* Amortissement de la dette publique. —
En principe, l'amortissement de la dette publique est
du ressort de la Caisse d'amortissement, et c'est le
seul fait qui puisse justifier l'existence d'une pareille
institution.

Pourtant, le problème de l'amortissement de la
dette publique suscite quelques questions importantes,
à savoir : le problème des ressources utilisées dans ce
but, ainsi que le problème de la technique de l'amor-
tissement, que nous allons étudier plus loin.

al. c. La liquidation des arriérés provenant des en-
gagements contractés par l'Etat envers les particu-
liers, jusqu'à l'année financière 1931 inclusivement.

Ces engagements, qui à eux seuls constituent la
majeure partie de la dette flottante, constituent, par
leur volume, l'essence d'un grave problème de nos
finances publiques.

La liquidation de ces engagements, par des moyens
budgétaires normaux, est une impossibilité, tant que
les budgets roumains seront en déséquilibre chroni-
que.

L'Etat doit actuellement, à ses différents fournis-
seurs, des sommes provenant des exercices financiers
antérieurs, et le non-paiement de ces sommes désé-
quilibre fortement le crédit de l'Etat, déjà assez

affaibli, et l'existence de ces entreprises ; celles-ci n'étant pas à même de récupérer les sommes dues par l'Etat, ne peuvent pas — à leur tour — honorer leurs engagements et sont ainsi forcées de réduire leur production, de congédier leur personnel — augmentant ainsi le nombre de chômeurs, etc...

Des faits exposés ci-dessous, il ressort clairement, que la liquidation des engagements contractés par l'Etat envers les particuliers est une nécessité des plus impérieuses.

Ce problème, à lui seul, peut justifier l'existence d'une Caisse d'amortissement, mais qui doit être pourvue de ressources qui y correspondent. Le problème de ces ressources sera examiné dans les pages suivantes.

al. d. La liquidation — dans la mesure du possible — des dommages de guerre.

Nous croyons que, la liquidation de ces créances envers l'Etat peut être, normalement, confiée à la Caisse d'amortissement.

Ce sont là, à notre avis, des attributions qui sont du ressort de la Caisse d'amortissement ; quant à celles qui lui sont dévolues par sa propre loi organique, nous pensons qu'elles ne peuvent être de son ressort, pour les raisons suivantes :

B. — ATTRIBUTIONS QUI NE SONT PAS DU RESSORT
DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT.

al. a. L'exécution des budgets extraordinaires, dans la mesure où ils lui seront attribués par les lois budgétaires.

Dans le chapitre consacré aux budgets extraordinaires, nous avons démontré l'inexistence — chez nous — des budgets extraordinaires, proprement dits.

Le budget de l'exercice financier 1932 ne peut pas être considéré comme un budget extraordinaire, pour les raisons que nous avons mentionnées dans ce chapitre.

Quel motif pourrait-on cependant invoquer pour justifier la disposition comprise dans cet alinéa ? Assurément aucun de valable.

Les budgets ordinaires et extraordinaires ne peuvent être exécutés que par le Ministère des Finances, et l'on ne saurait se départir de ce principe.

D'ailleurs, le budget extraordinaire de l'exercice financier 1932 a été exécuté par le Ministère des Finances, et la disposition comprise dans l'alinéa *a* de l'article 1 de la loi de la Caisse d'amortissement est restée lettre morte.

En ce qui concerne les dispositions comprises dans les alinéas *e* et *f* de l'art. 1, ainsi que celles de l'art. 2, c'est-à-dire : le recouvrement des créances de l'Etat, envers les particuliers, confiées à la Caisse d'amortis-

sement par des lois spéciales ou conventions ; la poursuite des recouvrements des amendes fiscales et douanières, ainsi que l'administration des valeurs mobilières de l'Etat et sa participation dans les entreprises privées, nous ne voyons pas de raisons qui puissent justifier la transmission de ces attributions à la charge de la Caisse d'amortissement.

L'Etat, par ses organes, est seul en droit de réaliser ses créances envers les particuliers, de poursuivre les amendes fiscales et douanières et d'administrer ses valeurs mobilières. Les recettes, résultant de ces opérations, peuvent être centralisées et déposées à la Banque Nationale de Roumanie, au compte de la Caisse d'amortissement.

CONCLUSIONS

La Caisse d'amortissement, par sa loi organique, a reçu quelques attributions qui ne sont réellement pas de sa compétence.

Etant données les conditions financières actuelles de notre pays, la seule attribution importante qu'on pourrait lui confier est celle indiquée à l'alinéa *c* de l'art 1 de sa loi organique, à savoir : la liquidation des créances des particuliers envers l'Etat, qui constituent — nous l'avons déjà dit — la majeure partie de notre dette flottante.

LES RESSOURCES DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT.

Conformément à l'article 7 de la loi pour l'établissement de la Caisse d'amortissement, cette institution a été pourvue des ressources suivantes :

a) La subvention annuelle de l'Etat, prévue dans le budget ordinaire ;

b) Les sommes résultant des coupons et de l'amortissement des titres de rente achetés par la Caisse, ainsi que celles provenant de l'administration des biens de l'Etat ;

c) Les économies réalisées par les crédits annuels ouverts pour la dette publique et par les coupons et les amortissements prescrits ;

d) Les recouvrements des amendes fiscales et douanières ;

e) Les sommes représentant le bénéfice des opérations de liquidation confiées à la Caisse par les lois et conventions ;

f) Les arriérés recouverts au compte des budgets généraux de l'Etat, expirés en 1931 inclusivement ;

g) Les excédents des budgets à venir ;

h) 50 % du prix des concessions et des ventes des biens de l'Etat ;

h) Les emprunts réalisés par l'émission des titres propres ou d'emprunts sur gages des valeurs mobilières et garantis par le Ministère des Finances ;

- j) Legs et donations offerts à la Caisse ;
- k) Contribution à titre bénévole.

OBSERVATIONS CRITIQUES.

En partant de l'idée, très juste, que les opérations d'amortissement ne peuvent pas être effectuées tant que les budgets sont en déséquilibre constant, les ressources attribuées à la Caisse d'Amortissement par l'art. 7 de sa Loi organique n'ont qu'une valeur extrêmement relative.

En effet, pourrait-on prévoir des subventions pour l'amortissement dans des budgets qui se soldent par de sérieux déficits ?

De même, peut-on prévoir dans le budget de la Caisse d'Amortissement des ressources qui, par définition, constituent les recettes normales du budget ordinaire ?

En défalquant ces ressources des budgets ordinaires pour pouvoir les affecter à une institution dont le but est l'amortissement de la dette publique, l'Etat n'est-il pas contraint de faire appel à de nouveaux emprunts pour combler ses déficits ?

Quel est, dans ce cas, le résultat pratique d'une Caisse d'Amortissement ?

Nous pensons que le problème de l'amortissement doit être posé de cette manière, dans les circonstances actuelles de nos finances publiques.

D'ailleurs, aucune des ressources prévues dans la Loi de la Caisse d'Amortissement, ne lui a été réellement affectée.

Ces ressources, réalisées sous la surveillance de la Caisse d'Amortissement, ont été utilisées par l'Etat pour ses dépenses courantes.

L'ACTIVITÉ DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT

DU 1^{er} JANVIER AU 31 MARS 1933.

Etant donnés les motifs ci-dessus, la Caisse d'Amortissement du 1^{er} janvier 1932 — date de sa fondation — jusqu'au 31 mars 1933, n'a pas eu une activité proprement dite. Elle ne s'est occupée que de l'administration des biens mobiliers de l'Etat qui, par le passé, laissait fort à désirer, à cause de la négligence des services de la Direction de la Comptabilité Générale de l'Etat (1).

Les biens mobiliers de l'Etat, dont la valeur en 1932 était de 1.800 millions de lei, ont produit — par les coupons et les dividendes — des recettes d'environ 18 millions de lei, recettes affectées, conformément à la demande du Ministère des Finances, au trésor qui s'en est servi pour le paiement des dépenses courantes.

(1) Voir : rapport n° 1.691 du 24 février 1933, du Président du Conseil d'Administration de la Caisse d'Amortissement, adressé au Ministère des Finances.

L'administration des biens mobiliers qui, normalement, — nous devons le reconnaître — ne devait pas être dévolue à la Caisse d'Amortissement, a constitué jusqu'à présent, l'unique activité de cette institution.

De l'exposé ci-dessus il ressort nettement que cette Caisse n'a pas correspondu au but pour lequel elle a été créée.

Elle peut donc être considérée comme une institution parasitaire.

CONCLUSIONS

CE QUE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT DEVRAIT ÊTRE

Actuellement, une Caisse d'Amortissement en Roumanie n'a d'autre rôle que la liquidation des créances que les particuliers possèdent envers l'Etat, créances qui constituent la majeure partie de la dette flottante.

Etant données ces raisons, pour qu'une Caisse d'Amortissement puisse avoir des résultats, elle doit remplir les conditions suivantes :

- 1° Etre une institution à caractère privé ;
- 2° Les arriérés à recouvrir au compte des exercices financiers expirés doivent lui être attribués en entier, pour pouvoir effectuer la liquidation des créances envers l'Etat, qui n'ont pas été payées au cours des exercices antérieurs.
- 3° La Caisse d'Amortissement doit avoir le rôle d'une Caisse de liquidation, ayant l'autorisation

d'acheter les créances des particuliers envers l'Etat — des exercices financiers antérieurs — en effectuant, au paiement de ces créances, une réduction en rapport avec leur valeur.

L'Etat réaliserait ainsi une réduction appréciable de sa dette flottante. Ainsi l'œuvre de séparation du passé, des budgets en cours d'exécution financière, serait commencée, la Caisse d'Amortissement s'occuperait de la liquidation du passé et le Ministère des Finances aurait soin de l'exécution du budget en cours, tout en accordant une attention spéciale à l'équilibre budgétaire.

Il est évident que nous ne pouvons pas prétendre que la solution — que nous préconisons — de la liquidation du passé par la Caisse d'Amortissement, ayant le rôle d'une Caisse de liquidation, soit irréprochable.

Nous sommes, au contraire, convaincus que des objections, de principe même, peuvent lui être opposées.

Mais, dans la situation actuelle des finances publiques, nous croyons, quand même, que c'est là le seul moyen de liquider la majeure partie de la dette flottante, qui pourrait donner des résultats positifs.

En ce qui concerne l'amortissement proprement dit de la dette publique — ayant comme technique d'opérations d'achat des rentes de l'Etat autant sur le marché extérieur que sur le marché intérieur — il ne

pourrait être effectué que dans le cas où les budgets d'Etat seraient non seulement équilibrés, mais aussi excédentaires. Il n'y a que les excédents budgétaires qui peuvent être employés à l'amortissement de la dette publique.

CONCLUSIONS GENERALES

Au cours de cet ouvrage, nous avons pu constater — à la lumière des chiffres — un déséquilibre budgétaire permanent depuis 1920 jusqu'à présent.

Le problème budgétaire de la Roumanie actuelle présente les caractéristiques suivantes :

I. — *De 1920 à 1929.*

Durant les premières années de cette période, la Roumanie a dû entreprendre l'œuvre de réparation, nécessitée par les dommages de guerre. Mais, comme les ressources extraordinaires nécessaires à cette réparation manquaient, toutes ces dépenses ont été effectuées en vertu des crédits ordinaires, qui n'étaient pas suffisants, et les gouvernements qui se sont succédés à cette époque ont dû recourir à la politique des crédits de trésorerie — qui étaient en réalité des crédits extra-budgétaires, sans recouvrements qui y correspondent — ainsi qu'aux autres expédients budgétaires, que nous avons étudiés au cours du premier chapitre de cet ouvrage.

II. — *De 1930 jusqu'à présent.*

Le 1^{er} janvier 1930, la nouvelle Loi de la Comptabilité de l'Etat est entrée en vigueur, et on n'a pas pu continuer la pratique antérieure des expédients budgétaires ; aussi, lui en a-t-on substitué une autre, qui consistait dans la non-liquidation de tous les engagements de l'Etat. De même, on ne payait pas tous les engagements liquidés.

On peut donc conclure d'une manière générale, qu'au cours de cette seconde période on n'avait changé que de méthode, les résultats restant les mêmes.

*
* *

En ce qui concerne les mesures destinées à assurer l'équilibre budgétaire, outre celles qui ont été prises en 1929 — lorsque l'Etat avait reçu directement de l'emprunt de stabilisation, la somme de 2.675 millions de lei, afin de liquider les dettes arriérées existantes en 1929, séparant ainsi le passé, du budget en cours d'exécution — les méthodes, employées depuis lors jusqu'à présent par les Ministres des Finances, ont été les méthodes classiques.

Elle consistaient : en la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts.

Elles ont été — à notre avis — poussées à leur limite extrême.

En effet, en ce qui concerne la compression des dépenses, le budget actuel a dépassé de beaucoup la limite des compressions.

Ce budget ne présente que le triste aspect d'un budget de pure subsistance.

La continuité de ce système ne pourrait avoir, comme résultat, que la désorganisation de l'Etat.

Quant aux impôts, ils ont aussi dépassé la limite des majorations permises, et toute tentative de persister dans ce chemin ne peut avoir, comme résultat, que d'entraver l'économie du pays, en stimulant cependant la fraude et l'évasion fiscale.

Etant donné ces faits, avec en outre une dette flottante volumineuse, quelle issue pourrait-on entrevoir, surtout par ces temps de crise ?

La Roumanie, malgré les douloureux sacrifices dont elle serait encore capable, ne pourrait pas sortir seule de cette impasse.

Certes, une réorganisation rationnelle des finances publiques — basée sur les réalités économique-sociales de la Roumanie — serait de la plus grande opportunité.

L'équilibre budgétaire réel dépend de l'état florissant des économies privées.

Un effort de redressement de ces économies doit être le dogme de tous les partis politiques.

Nous croyons qu'une politique, dont la tendance serait d'assurer les débouchés des produits nationaux

et de canaliser les capitaux étrangers, désireux de contribuer à la mise en valeur des richesses nationales, serait seule capable de nous sortir du marasme actuel.

Le pays, en échange, devra offrir toutes les garanties à ces capitaux.

Nous devons, il est certain, réparer de graves erreurs, mais notre seul effort n'est pas suffisant.

Plus que jamais, le concours amical étranger, nous est absolument nécessaire.

Vu :

Le Président,

Charles RIST.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages cités ou consultés.

- ALLIX (E) : *Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière*. Paris, 1927.
- ALESSEANO (G.) et IOACHIM (V.) : *L'application de la comptabilité et partie double à l'Etat, aux administrations locales et régies autonomes*. Bucarest, 1931.
- BRATIANO (Vintila) : *Discours sur la consolidation des finances de la Roumanie*. Bucarest, 1924 (texte roumain).
- BUTY (Robert) : *Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*. Thèse, Paris, 1926.
- BETHOLAND (Jean) : *Les mesures destinées à assurer l'équilibre budgétaire en 1924*. Thèse, Paris, 1924.
- BAUDIN (Pierre) : *Le budget et le déficit*. Paris, 1916.
- BOUSQUET (C.-H.) : *La restauration monétaire et financière de l'Autriche*. Paris, 1927.
- BABY (Gaston-Gabriel) : *La caisse autonome d'amortissement*. Paris, 1931.
- CONSTANTINESCO (G.-Constantin) : *La comptabilité publique*. Bucarest, 1931 (texte roumain).
- COURTES (E) : *Traité théorique et pratique de droit public, de science financière et de comptabilité publique*. Paris, 1931.
- COHEN (Eduard) : *Le budget, ce qu'il est, ce qu'il peut être*. Paris, 1892.
- DESPAUX (Albert) : *L'inflation dans l'histoire*. Paris, 1922.
- DELAPORTE (R.-E.) : I. *Existe-t-il un bilan fiscal ?*
II. *L'Etat et la partie double*. Bucarest, 1931.
- FONTAINE (G.) : *Principes de législation financière. La comptabilité de l'Etat*. Paris, 1905.

- FERET DE LONGBOIS : *Cours de comptabilité et de droit budgétaire*. Paris, 1922.
- GIURGEA (N.-Eugeniu) : *Résumé en chiffres sur la situation économique de la Roumanie*. Bucarest, 1931.
- GUYOT (Ives) et RAFFALOVICI (Arthur) : *Inflation et déflation*. Paris, 1291.
- GÈZE (Gaston) : *Cours de science des finances*. Paris, 1922.
- GEORGESCO (C.) : *Le budget de l'exercice financier 1926 et le problème des emprunts extérieurs*. Bucarest, 1926 (texte roumain).
- JUVARA (D.) : *Le problème du crédit agricole en Roumanie*. Paris, 1927.
- LEWINSOHN (Richard) : *Histoire de l'inflation*. Paris, 1926 (traduction française).
- LESCURE (Jean) : *Le problème budgétaire. Comment le résoudre*. Paris, 1925.
- LETODONT (Charles) : *Les augmentations de crédit en cours d'exercice et l'équilibre du budget*. Thèse, Paris, 1913.
- MANOÎLESCO (M.) : *L'organisation financière de l'économie nationale*. Bucarest, 1923 (texte roumain).
 — *Le problème budgétaire*. Bucarest, 1924 (texte roumain).
 — *La politique de la production nationale*. Bucarest, 1925 (texte roumain).
 — *Les finances de l'Etat en dépendance de la politique économique*. Bucarest, 1925 (texte roumain).
- MADGEARU (Virgil) : *La situation financière et le budget de 1930*. Bucarest, 1930 (texte roumain).
- MENDÈS-FRANCE (Pierre) : *Le redressement financier français en 1926 et 1927*. Thèse, Paris, 1928.
- MIRONESCO (Georges) : *Remèdes nationaux pour la crise financière*. Bucarest, 1932 (texte roumain).
- MARTIN (Germain) : *Les finances publiques de la France et la fortune privée (1914-1925)*. Paris, 1925.
- MOULEZIN (Jean de) : *Le contrôle des dépenses engagées*. Thèse, Paris, 1923.
- NITTI (Francesco) : *Principes de science des finances*. Paris, 1928 (traduction française).

- OROMOLU (Florin) : *La stabilisation monétaire en Roumanie*. Thèse, Paris, 1930.
- PARASCHIVESCO (C.-C.) : *Les finances de guerre de la Roumanie*. Thèse, Paris, 1920.
- ROBERT (Jean-Maxime) : *Dépréciation de la monnaie et équilibre budgétaire*. Thèse, Paris, 1926.
- ROUVEL-MEYER : *Incertitudes et variations de M. Poincaré et de ses prédécesseurs en matières financières*. Paris, 1928.
- RADUCANO (I.) : *La value et le budget*. Bucarest, 1927 (texte roumain).
- RADULESCO (Savel) : *La politique financière de la Roumanie depuis 1914*. Thèse, Paris, 1923.
- RIST (Charles) : *Rapport sur les finances publiques de la Roumanie*. Paris, 1932.
I. Rapport général.
II. Rapports spéciaux.
— *La déflation en pratique*. Paris, 1927.
- STOURM (René) : *Le budget*. Paris, 1909.
- SUBERCASEAUX (G.) : *Le papier-monnaie*. Paris, 1920.
- STERIAN (Paul) : *La Roumanie et la réparation des dommages de guerre*. Thèse, Paris, 1929.
- TASLAUANO (Octavian) : *La politique économique de la Roumanie 1930*. 3 vol., Bucarest, 1931 (texte roumain).
- TUTUC (Jean) : *Les emprunts publics de la Roumanie 1864-1916*. Bucarest, 1918 (texte roumain).
- TOUZERY (Jean) : *La réglementation du contrôle des dépenses engagées*. Thèse, Paris 1924.

II. — Brochures et Documents officiels.

- Budgets généraux de recettes et dépenses de l'Etat de 1920-1932.*
- Bulletin d'informations et de Documentations de la Banque Nationale de Roumanie.*
- Circulaires du Ministère des Finances.*

Documents officiels.

Exposés de motifs des lois de finances.

Lois de Finances.

Moniteur Officiel.

*Projets de budgets généraux de recettes et dépenses de
l'Etat de 1920-1932.*

Registres de comptabilité du Ministère des Finances.

Revue de finances.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Avant-Propos	7

CHAPITRE I

L'examen des budgets généraux des recettes et dépenses de 1920-1932, au point de vue de l'équilibre	
A. — Le problème des « Crédits de Trésorerie » (en fait des crédits extra-budgétaires)	9
B. — Examen des budgets de 1920-1932, au point de vue de l'équilibre	12
Caractéristiques. Son exécution. Déficit apparent-déficit comptable	
a) Le budget de l'exercice 1920-21	12
b) Le budget de l'exercice 1921-22	15
c) Le budget de l'exercice 1922-23	19
d) Le budget de l'exercice 1923 (9 mois)	21
e) Le budget de l'exercice 1924	23
f) Le budget de l'exercice 1925	25
g) Le budget de l'exercice 1926	27
h) Le budget de l'exercice 1927	29
i) Le budget de l'exercice 1928	30
j) Le budget de l'exercice 1929	32
k) Le budget de l'exercice 1930	34
l) Le budget de l'exercice 1931	37
m) Le budget de l'exercice 1932	43

	Pages
C. — Le problème des paiements « au porte-feuille »	48
D. — Le problème des dépenses effectuées en dehors de tout crédit	50
E. — Le problème des répartitions des excédents des recettes	51
F. — Le problème des déficits réels. Systèmes suivis. Critiques	55

CHAPITRE II

Les causes du déséquilibre budgétaire	57
A. — Causes de nature budgétaire et fiscale	57
a) Surévaluation des recettes	57
b) L'absence d'un système rationnel de comptabilité	59
c) L'absence jusqu'en 1930 d'un contrôle préventif des dépenses engagées	61
d) Les modifications incessantes des budgets présentés	62
e) L'absence d'un système fiscal unitaire correspondant à l'économie nationale ..	63
B. — Causes d'ordre économique et politique	67
a) L'absence d'une politique adéquate à la structure économique du pays	67
b) La politique défavorable envers les capitaux étrangers	68
c) La conception erronée d'après guerre en matière de politique concernant le commerce extérieur	70
d) La diminution du revenu national dû à la dépression économique	71

CHAPITRE III

	Pages,
La Dette Flottante	73
a) Bons de Trésor	74
b) Avances faites au Trésor par la Banque Nationale de Roumanie	76
c) Avances faites au Trésor par les banques étrangères	78
d) Récépissés de dépôt provisoire	79
e) Le compte de la Caisse des Dépôts et Consignations	80
f) Créances sur l'Etat qui n'ont pas été payées au cours des exercices antérieurs à l'année 1932	81
g) Autres éléments de la Dette Flottante...	81
Critiques formulées	82
Le problème de la consolidation et de la réduction de la Dette Flottante	83

CHAPITRE IV

Budgets extraordinaires	86
a) Le budget extraordinaire de l'exercice 1921-22	87
Critiques	90
b) Le budget extraordinaire de l'exercice 1932	90
Caractéristiques des budgets extraordinaires d'après la guerre	94
L'exécution de ces budgets	96
L'opportunité des budgets extraordinaires. — Critiques	96
Conclusions	97

CHAPITRE V

	Pages.
La caisse d'Amortissement	99
La mission dévolue à la Caisse d'Amortissement	99
Observations critiques '	100
Attributions qui ne sont pas du ressort de la Caisse d'Amortissement	103
Observations critiques	106
L'activité de la Caisse d'Amortissement du 1 ^{er} jan- vier 1932-31 mars 1933	107
Conclusions. — Ce que la Caisse d'Amortissement de- vrait être	108
Conclusions Générales	111
Bibliographie	115

